

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 23 juni 1999 att tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn av förutsättningarna för ett ökat utbyte av information i elektronisk form mellan de allmänna försäkringskassorna, Riksförsäkringsverket, Centrala studiestödsnämnden, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna (dir. 1999:53).

Den 12 oktober 1999 förordnades riksdagsmannen Sven-Erik Österberg som särskild utredare.

Som sakkunniga förordnades från den 12 oktober 1999 hovrättsassessorn Lars-Åke Johansson (t.o.m. 8 oktober 2000), departementssekreterarna Robert Modlitba och Magdalena Sinander samt kanslirådet Erik Nymansson. Som experter förordnades från den 12 oktober 1999 utredningschefen Lennart Hillström (t.o.m. 9 april 2000), byråchefen Jan-Olof Larsson, datarådet Hans-Olof Lindblom, avdelningsdirektören Katarina Sinerius, byråchefen Leif Tallskog och IT-konsulten Tommy Thunberg. Som expert förordnades från den 10 april 2000 biträdande kanslichefen Gertrud Hedenström-Eriksson.

Som sekreterare åt utredningen förordnades från den 18 oktober 1999 hovrättsassessorn Helena Rosén Andersson.

Utredningen har antagit namnet Informationsutbytesutredningen.

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande Rätt underlag – rätt beslut, Ökat informationsutbyte mellan de allmänna försäkringskassorna, Riksförsäkringsverket, Centrala studiestödsnämnden, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna (SOU 2000:97).

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i oktober 2000

Sven-Erik Österberg

/Helena Rosén Andersson

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	25
Förkortningar	37
Författningsförslag.....	41
1 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	41
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring	45
3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring	47
4 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:459) om arbetsförmedlingsregister.....	50
5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:460) om arbetsförmedlingsregister	52
6 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsregisterlagen (1997:934)	53
7 Förslag till förordning om ändring i socialförsäkringsregisterförordningen (1998:1576)	54
8 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.....	55
9 Förslag till lag om ändring i lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag.....	57
10 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.....	58
11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1036) om underhållsstöd.....	60
12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.....	61

1	Utredningens uppdrag och arbete	63
1.1	Uppdraget.....	63
1.2	Kontrollrutinprojektet	64
1.3	Avgränsning av uppdraget	64
1.4	Utredningsarbetet.....	66
1.5	Disposition av betänkandet.....	66

A. BAKGRUNDEN TILL VÅRA FÖRSLAG

2	Arbetslöshetsförsäkrings-, socialförsäkrings- och studiestödssystemen	71
2.1	Arbetslöshetsförsäkringen	71
2.1.1	Administrationen	71
2.1.2	Arbetslöshetsförsäkringssystemet	73
2.1.3	Utgiftsutveckling	75
2.2	Socialförsäkringen	75
2.2.1	Administrationen	75
2.2.2	Socialförsäkringssystemet	76
2.2.3	Utgiftsutveckling	80
2.3	Studiestödet.....	81
2.3.1	Administrationen	81
2.3.2	Studiestödssystemet.....	81
2.3.3	Utgiftsutveckling	83
2.4	Sammanfattning	83
3	Utredningsmöjligheter i systemen.....	85
3.1	Förvaltningslagens krav på ärendehantering.....	85
3.2	Utredningen i socialförsäkringsärenden	87
3.3	Utredningen i studiestödsärenden.....	89
3.4	Utredningen i arbetslöshetsersättningsärenden.....	91
3.5	Sammanfattning	95
4	Föreskrifter om uppgiftslämnande	97
4.1	Föreskrifternas utformning	97
4.2	RFV:s och de allmänna försäkringskassornas uppgiftslämnande	98
4.2.1	Uppgiftslämnande till CSN	98
4.2.2	Uppgiftslämnande till länsarbetsnämnderna	99

4.2.3	Uppgiftslämnande till arbetslöshetskassor	99
4.3	CSN:s uppgiftslämnande	101
4.4	Länsarbetsnämndernas uppgiftslämnande	102
4.5	Arbetslöshetskassornas uppgiftslämnande	103
4.6	Sammanfattning	104
5	Det nuvarande elektroniska informationsutbytet.....	105
5.1	Olika syften med elektroniska informationsutbyten	105
5.2	Information från länsarbetsnämnderna till arbetslöshets- kassorna.....	107
5.3	Information från länsarbetsnämnderna till CSN.....	109
5.4	Information från arbetslöshetskassorna till CSN.....	110
5.5	Information från CSN till arbetslöshetskassorna	112
5.6	Information från länsarbetsnämnderna och arbetslöshets- kassorna till RFV och de allmänna försäkringskassorna....	113
5.7	Information från arbetslöshetskassorna till RFV och de allmänna försäkringskassorna.....	115
5.8	Information från RFV och de allmänna försäkrings- kassorna till CSN avseende utbildningsbidrag m.m.	117
5.9	Övrig information från RFV och de allmänna försäkrings- kassorna till CSN	119
5.10	Sammanfattning	120
6	Handlingsoffentlighet och sekretess.....	123
6.1	Handlingsoffentlighet	123
6.1.1	Bakgrund	123
6.1.2	Det allmännas verksamhet.....	124
6.1.3	Handlingsoffentlighet utanför myndighets- området	124
6.2	Sekretess	126
6.2.1	Sekretessreglernas utformning	126
6.2.2	Sekretess mellan myndigheter	128
6.2.3	Undantag från sekretess mellan myndigheter.....	129
6.2.4	Sekretess i ärenden om arbetsförmedling.....	130
6.2.5	Socialförsäkringssekretess.....	132
6.2.6	Studiestödssekretess	134
6.3	Sammanfattning	135
7	Behandling av personuppgifter	137
7.1	Direktåtkomst och överföring på ADB-medium.....	137
7.2	Allmänt om regelverken.....	138

7.3	Personuppgiftslagen.....	139
7.4	Datalagen	142
7.5	Behandling av personuppgifter i länsarbetsnämndernas verksamhet	143
7.5.1	Allmänt om arbetsförmedlingsregister	143
7.5.2	Uppgifter som får lämnas från arbetsförmedlingsregistren	145
7.5.3	Uppgifter som får hämtas till arbetsförmedlingsregistren	146
7.5.4	Direktåtkomst till arbetsförmedlingsregistren.....	146
7.6	Behandling av personuppgifter i socialförsäkringsverksamheten	147
7.6.1	Allmänt om socialförsäkringsregistren.....	147
7.6.2	Uppgifter som får lämnas från socialförsäkringsregistren	149
7.6.3	Uppgifter som får hämtas till socialförsäkringsregistren	150
7.6.4	Direktåtkomst till socialförsäkringsregistren	150
7.7	Behandling av personuppgifter i CSN:s verksamhet	151
7.7.1	Allmänt om studiestödsregistret	151
7.7.2	Uppgifter som får lämnas från studiestödsregistret	152
7.7.3	Uppgifter som får hämtas till studiestödsregistret	153
7.8	Behandling av personuppgifter i arbetslöshetskassornas verksamhet	153
7.8.1	Allmänt om arbetslöshetskassornas personregister (OAS)	153
7.8.2	Uppgifter som får lämnas från OAS-registret	154
7.8.3	Uppgifter som får hämtas till OAS-registret	155
7.9	Sammanfattning	155
8	Omfattningen av felaktiga utbetalningar	157
8.1	STIKK – projektet	157
8.1.1	STIKK I	158
8.1.2	STIKK II	159
8.2	De s.k. Fusk-rapporterna.....	160
8.2.1	Bakgrund	160
8.2.2	Den samlade uppskattningen av fusket i systemen	161

8.2.3	Särskilt om arbetslöshetsersättning/KAS och sjukbidrag/förtidspension	162
8.2.4	Särskilt om arbetslöshetsersättning/KAS och studiestöd.....	162
8.2.5	Särskilt om arbetslöshetsersättning under studier	163
8.3	Sammanfattning	164
9	IT-utvecklingen inom den offentliga förvaltningen.....	165
9.1	IT-utvecklingen i samhället	165
9.2	En effektiv förvaltning med IT	166
9.3	Utvecklingen mot elektronisk förvaltning	167
9.3.1	Elektroniska ansökningsblanketter	167
9.3.2	En gemensam ingångssida.....	168
9.3.3	Spridnings- och hämtningssystemet (SHS-systemet).....	168
9.3.4	24-timmarsmyndigheter.....	169
9.3.5	Ett säkert informationsutbyte	170
9.3.6	Offentlighetsprincipens tillämpning i IT-samhället.....	170
9.4	IT-stödet inom arbetsförmedlingssystemet.....	171
9.5	IT-stödet inom socialförsäkringen	172
9.6	IT-stödet inom studiestödssystemet.....	173
9.7	IT-stödet hos arbetslöshetskassorna.....	173
9.8	Sammanfattning	174
10	Förhållanden i andra länder.....	177
10.1	Finland	177
10.2	Danmark	179
10.3	Norge	182
10.4	Frankrike.....	183
10.5	Storbritannien.....	186
10.6	Nederländerna.....	186
10.7	Sammanfattning	188

B. VÅRA ÖVERVÄGANDEN

11	Behov av ett ökat utbyte av information i elektronisk form	193
11.1	En effektivare ärendehantering.....	193

11.1.1	Krav från statsmakterna.....	193
11.1.2	Överväganden.....	194
11.1.3	Exempel på effektiviseringar genom elektroniskt informationsutbyte.....	195
11.2	Förbättrad service för den enskilde.....	196
11.3	Kontroll av statliga medel.....	198
11.3.1	Krav från statsmakterna.....	198
11.3.2	Omfattningen av felaktiga utbetalningar.....	199
11.3.3	Överväganden.....	201
11.4	Särskilt om arbetslöshetskassornas behov.....	202
11.4.1	Allmänt.....	202
11.4.2	Behov av uppgifter från RFV och de allmänna försäkringskassorna.....	203
11.4.3	Behov av uppgifter från CSN.....	205
11.4.4	Behov av uppgifter från länsarbetsnämnderna....	206
11.4.5	Arbetslöshetskassornas uppgiftslämnande.....	207
12	Den personliga integriteten.....	209
12.1	Bakgrund.....	209
12.1.1	Begreppet personlig integritet.....	209
12.1.2	Regler till skydd för den personliga integriteten.....	210
12.2	Överväganden.....	211
12.2.1	Nackdelar med ett utökat informationsutbyte.....	211
12.2.2	Personlig integritet – inte en absolut rättighet.....	212
12.2.3	Bedömningen måste göras mot bakgrund av ett redan pågående informationsutbyte.....	213
12.2.4	Sambearbetning har förutsatts vid förmånsreglernas utformning.....	214
12.2.5	Informationsutbytet avser ett begränsat antal uppgifter i ett ärende.....	215
12.2.6	En författningsreglering stärker den enskildes integritet.....	216
12.2.7	En elektronisk informationsöverföring kan förutses.....	217
12.2.8	Informations- och kommunikationsskyldighet.....	217
12.2.9	Jämförelse med andra länder.....	218
12.2.10	Sammanfattning.....	219
13	Handlingsoffentlighet och sekretess i arbetslöshetsförsäkringen.....	221

13.1	Handlingsoffentlighet och sekretess	221
13.1.1	Utgångspunkter	221
13.1.2	Frågans tidigare behandling	223
13.1.3	Skäl för handlingsoffentlighet	224
13.1.4	Organisationsfrågor	226
13.1.5	Tystnadsplikt för icke anställda.....	227
13.1.6	Slutsatser	228
13.1.7	Medlemskapsärenden	229
13.1.8	Arkivfrågor	229
13.1.9	Informationsutbyte med enskilda organ	230
13.1.10	Scanningscentralen i Arjeplog.....	231
13.2	Sekretess i ärenden om arbetslöshetsersättning.....	234
13.2.1	Särskilda bestämmelser om sekretess.....	234
13.2.2	Skaderekvisitet	235
13.2.3	Beslut i ärenden	237
13.2.4	Sekretesstiden	237
14	Uppgiftsskyldighet	239
14.1	Införandet av bestämmelser om uppgiftsskyldighet	239
14.1.1	Principiella utgångspunkter	240
14.1.2	Uppgiftsskyldigheten kräver lags form	242
14.1.3	Uppgiftsskyldigheten skall föreskrivas i lagen om arbetslöshetsförsäkring	244
14.2	Utformningen av uppgiftsskyldigheten.....	246
14.2.1	Arbetslöshetskassornas behov av information	246
14.2.2	Myndigheternas och de allmänna försäkrings- kassornas uppgiftsskyldighet.....	247
14.2.3	Arbetslöshetskassornas uppgiftsskyldighet	248
14.2.4	Uppgiftslämnande på eget initiativ.....	248
14.2.5	Uppgiftsskyldigheten är specificerad till konkreta uppgifter	249
14.2.6	Nu gällande bestämmelser skall upphöra	249
14.3	Regeringen preciserar uppgiftsskyldigheten.....	250
14.3.1	Uppgiftsskyldigheten skall avse konkreta uppgifter	250
14.3.2	Regeringen skall meddela föreskrifter.....	251
14.4	Ändringar i gällande uppgiftsskyldighet.....	254
14.4.1	Inledning.....	254
14.4.2	Utbildningsbidrag	255
14.4.3	Förlängt barnbidrag	256
14.4.4	Underhållsstöd.....	257

15	Anpassning till personuppgiftslagen	259
15.1	Ändamålsbestämmelser i registerlagar	259
15.1.1	Personuppgiftslagens krav	260
15.1.2	Avgränsning.....	261
15.1.3	Primära och sekundära ändamål	261
15.1.4	Uppgifter som får behandlas	262
15.2	Behov av ytterligare anpassning till personuppgifts- lagen	264
15.2.1	Personuppgiftslagen gäller från den 1 oktober 2001	264
15.2.2	Socialförsäkringsregisterlagen och lagen om arbetsförmedlingsregister	264
15.2.3	Behandling av personuppgifter i CSN:s och arbetslöshetskassornas verksamhet	267
15.2.4	Avslutande synpunkter	268
16	Överföring av information på ADB-medium.....	269
16.1	Principiella utgångspunkter	269
16.2	Uppgifter i arbetsförmedlingssystemet	270
16.2.1	ADB-överföring skall få ske till arbetslöshets- kassorna	270
16.2.2	Uppgifter som får lämnas ut	271
16.2.3	Administrativa och tekniska uppgifter	272
16.3	Uppgifter i socialförsäkringssystemet	273
16.3.1	Uppgifter kan lämnas ut till arbetslöshets- kassorna	273
16.3.2	Administrativa och tekniska uppgifter	273
16.4	Uppgifter i studiestöds- och arbetslöshetsförsäkrings- systemen	274
16.5	Avslutande synpunkter.....	274
17	Direktåtkomst till elektroniskt lagrad information.....	277
17.1	Bakgrund.....	277
17.1.1	Begreppet direktåtkomst.....	277
17.1.2	Behöver direktåtkomst regleras särskilt?.....	278
17.2	Nuvarande reglering.....	279
17.3	Överväganden	280
17.3.1	Allmänt	280
17.3.2	Behov av direktåtkomst	281

17.3.3	Uppgifter som skall omfattas av direktåtkomst ...	283
17.3.4	Direktåtkomst och sekretessprövning.....	283
17.3.5	Utlämnarens kontroll över uppgifterna	284
17.3.6	Slutsatser	285
17.3.7	Utformningen av bestämmelserna	288
17.3.8	Avslutande synpunkter	289
18	Konsekvenser av utredningens förslag	291
18.1	Allmänt om konsekvenser av ett elektroniskt informationsutbyte	292
18.2	Effekter av redan upprättade elektroniska rutiner	293
18.2.1	Information från länsarbetsnämnderna till arbetslöshetskassorna	293
18.2.2	Information från länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna till CSN	294
18.2.3	Information från länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna till RFV och de allmänna försäkringskassorna	295
18.2.4	Information från arbetslöshetskassorna till RFV och de allmänna försäkringskassorna	296
18.3	Effekter av elektroniska rutiner som kan upprättas med anledning av våra förslag	297
18.3.1	Information från RFV och de allmänna försäkringskassorna till arbetslöshetskassorna....	297
18.3.2	Information från CSN till arbetslöshetskassorna	298
18.3.3	Direktåtkomst till elektroniskt lagrad information	299
18.4	Samlad bedömning av kostnadsbesparingarna	299
18.5	Utbildningskostnad	300
18.6	Betydelse för brottsligheten	300
18.7	Konsekvenser gällande behandling av personuppgifter	301
18.8	Ikraftträdande	303
19	Författningskommentar	305
19.1	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)....	305
19.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring	308
19.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:459) om arbetsförmedlingsregister.....	312

19.4	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsregisterlagen (1997:934).....	314
19.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring	315
19.6	Förslag till lag om ändring i lag (1986:378) om förlängt barnbidrag	316
19.7	Förslag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension	316

Bilagor:

Bilaga 1	Kommittédirektiv 1999:53.....	319
Bilaga 2	Elektroniska informationsflöden	325

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att se över förutsättningarna för ett ökat utbyte av information i elektronisk form mellan de allmänna försäkringskassorna, Riksförsäkringsverket (RFV), Centrala studie-stödsnämnden (CSN), länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna. Syftet med ett sådant informationsutbyte skall vara att öka servicen för den enskilde, säkerställa ett korrekt beslutsunderlag samt förebygga felaktiga utbetalningar.

Frågor utredningen haft att ta ställning till

Den övergripande frågan utredningen haft att ta ställning till är om ett utökat informationsutbyte i elektronisk form mellan nämnda myndigheter, allmänna försäkringskassor och arbetslöshetskassor går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Därutöver har utredning haft tre huvudsakliga frågor att ta ställning till.

Den första frågan är hur arbetslöshetskassorna skall få tillgång till ett utökat informationsutbyte med nämnda myndigheter och de allmänna försäkringskassorna.

Den andra frågan är om alla de informationsflöden som sker i elektronisk form i dag bör författningsregleras i de fall en sådan reglering saknas.

Den tredje frågan är om det är lämpligt att göra information som finns lagrad elektroniskt hos en aktör tillgänglig för övriga aktörer i informationsutbytet genom direktåtkomst.

Våra förslag

Vi föreslår att hanteringen av arbetslöshetsersättning omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess och att de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN och länsarbetsnämnderna skall vara skyldiga att lämna uppgifter till arbetslöshetskassorna. Därigenom kan arbetslöshetskassornas behov av ett ökat informationsutbyte tillgodoses.

Vi föreslår vidare en författningsreglering av de oreglerade informationsöverföringar som sker redan i dag, dvs. av information från länsarbetsnämnderna till arbetslöshetskassorna och av information från arbetslöshetskassorna till de allmänna försäkringskassorna, RFV och CSN.

Vi föreslår slutligen att elektroniskt lagrad information skall få utbytas genom att mottagaren av informationen har direktåtkomst till sådan information hos utlämnaren.

Bakgrund

Bestämmelser i regelverk för skilda förmåner förutsätter att den som beslutar om förmånen, stödet eller ersättningen – vare sig det är en myndighet, en allmän försäkringskassa eller en arbetslöshetskassa – har tillgång till de uppgifter som krävs för att fatta ett beslut. Många gånger ges dessa uppgifter in av den sökande. Men ofta behöver den som fattar ett beslut få in uppgifter från annat håll. Därför pågår redan i dag informationsöverföringar mellan de i utredningen aktuella myndigheterna, försäkringskassorna och arbetslöshetskassorna.

Arbetslöshetskassorna omfattas inte av sekretesslagen. Det stora hindret för en informationsöverföring till kassorna är att sekretess inte kan garanteras för uppgifter som överlämnas dit. Till följd av detta har arbetslöshetskassorna en mycket begränsad tillgång till elektroniskt överförd information.

Det stora behovet av uppgifter som finns hos myndigheter, de allmänna försäkringskassorna och arbetslöshetskassorna har successivt tvingat fram olika informationsöverföringar. Dessa överföringar har sällan föregåtts av aktiva ställningstaganden från statsmakternas sida. I stället sker vissa informationsöverföringar utan stöd av en författningsreglering, och vad gäller de uppgifter arbetslöshetskassorna lämnar, på frivillig grund.

Behov av ökat informationsutbyte

Effektiv ärendehantering

Statsmakterna har vid ett flertal tillfällen under senare år ställt krav på en effektivare ärendehantering inom framför allt socialförsäkrings-systemet men även inom studiestödssystemet och arbetslöshetsförsäkringen. För att uppnå detta krävs att utredningen i ärendena har en hög kvalitet, att handläggningen är snabb och att besluten blir riktiga. De som hanterar statliga medel måste därför på ett rationellt och enkelt sätt kunna inhämta uppgifter såväl från den enskilde som från andra. Utvecklingen av IT och av elektroniska tjänster över Internet har i det sammanhanget öppnat nya möjligheter att förbättra ärendehanteringens. 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 skriftliga intyg utfärdas av en myndighet för att av den enskilde ges in till den beslutande myndigheten. De möjligheter till ett elektroniskt informationsutbyte som dagens teknik medger bör i ökad utsträckning tas till vara.

Förbättrad service för den enskilde

Med ett ökat informationsutbyte kan handläggningstiderna för ett ärende minskas och beslut om skilda förmåner fattas snabbare. I bidrags- och förmånsärenden är behovet av en skyndsam handläggning särskilt angelägen. För en sökande kan det vara mycket besvärande att behöva vänta i flera veckor på den första utbetalningen av exempelvis sjukpenning, föräldrapenning, arbetslöshetsersättning eller studiestöd. Med ett ökat informationsutbyte slipper den enskilde att själv ombesörja att myndigheter, allmänna försäkringskassor och arbetslöshetskassor har en fullständig utredning i ärendet och att uppgifterna vid varje tidpunkt är aktuella. Att den enskilde själv skall rekvirera intyg från en myndighet för att ge in till en annan kommer att kännas alltmer otidsenligt i takt med att den snabba tekniska utvecklingen gör att människor vänjer sig vid helt andra vägar för informationsöverföringar.

Kontroll av statliga medel

Statsmakterna har under de senaste åren vid upprepade tillfällen och i olika sammanhang 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 brustit.

RRV har bedömt att det totala beloppet av felaktiga utbetalningar på grund av fusk, överutnyttjande och systembrister inom social- och arbetslöshetsförsäkringen årligen uppgår till 5–7 miljarder kronor. Den största delen av detta består av sådant fusk som innebär att den enskilde uppbär en förmån och samtidigt har en arbetsinkomst. Detta fusk kan inte upptäckas och förhindras genom det informationsutbyte som är föremål för vår utredning.

Det fusk som kan förhindras genom ett utökat elektroniskt informationsutbyte är bl.a. det som består av dubbla utbetalningar. Vad gäller omfattningen av detta fusk finns inga undersökningar som omfattar alla system som behandlas av denna utredning.

Från de system som är föremål för vår utredning betalas det årligen ut cirka 300 miljarder kronor, vilket motsvarar cirka 40 procent av utgiftstaket för staten inklusive ålderspensionssystemet. Arbetslöshetsförsäkringen svarar för cirka 10 procent av dessa utbetalningar. Enligt vissa studier uppgår fusk med dubbla utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen till cirka 2 promille av utbetalade belopp, eller cirka 65–80 miljoner kronor per år.

Men det är inte enbart dubbla utbetalningar som kan förhindras genom ett utökat informationsutbyte. Felaktiga utbetalningar kan ha sin grund i bristfälligheter i ärendehantering, av 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. Exempel på detta är att den sökande under tiden som denne uppbär arbetslöshetsersättning påbörjar studier utan att det finns rätt till det med bibehållen arbetslöshetsersättning. Felaktiga utbetalningar kan även förekomma på grund av att uppgifter som en gång lämnats inte kontinuerligt uppdateras. Skälet till detta behöver nödvändigtvis inte vara att den sökande avsiktligt försöker fuska med bidrag utan kan givetvis bero på glömska, slarv, lättja eller okunskap.

I system där det varje år fattas miljontals beslut, och där det årligen betalas ut cirka 300 miljarder kronor, så leder ändå mycket låga promilletal, vad gäller undvikande av felaktiga utbetalningar, till avsevärda belopp i besparingar.

För dem som är berättigade till bidrag och för medborgarna i allmänhet framstår fuskets självfallet som stötande. En grundläggande förutsättning för att upprätthålla allmänhetens respekt för systemen och för den allmänna samhällsmoralen är att bidrag endast betalas ut till

dem de är avsedda för. Det är därför viktigt att möjligheten till kontroll ökar och att drivkrafterna till felaktigt och ej avsett utnyttjande minimeras. Ett utbredd fusk kan vidare långsiktigt urholka möjligheterna till finansiering av välfärdssystemen.

Ett ökat informationsutbyte är en förutsättning för att kunna åtgärda de typer av felaktiga utbetalningar som vi talat om här. Detta är särskilt tydligt i arbetslöshetsförsäkringen.

Den personliga integriteten

Personlig integritet – inte en absolut rättighet

Ett utökat elektroniskt informationsutbyte kan innebära nackdelar från integritetssynpunkt och detta gäller särskilt vid myndighetsutövning. Myndigheters behandling av stora informationsmängder som är samlade så att uppgifter är enkelt sökbara på elektronisk väg innebär en risk för att enskilda skall utsättas för oacceptabla intrång i den personliga sfären. Personlig integritet är dock inte en absolut rättighet. Här – likväl som på andra håll i lagstiftningen – måste den personliga integriteten vägas mot andra intressen.

Bedömningen måste göras mot bakgrund av ett redan pågående informationsutbyte

Vad utredningen syftar till är framför allt att arbetslöshetskassorna skall få tillgång till ett liknande informationssystem som i dag redan finns mellan myndigheterna och mellan myndigheterna och de allmänna försäkringskassorna. Det förhållandet att dagens informationsutbyte utökas något till att omfatta även arbetslöshetskassorna kan, enligt vår mening, inte anses innebära ett oacceptabelt intrång i den enskildes integritet.

Trots att det saknas uttrycklig författningsreglering sker överföring på elektronisk väg av information redan i dag från länsarbetsnämnderna och i viss utsträckning från CSN till arbetslöshetskassorna. Vidare överför arbetslöshetskassorna i dag stora mängder uppgifter på elektronisk väg till främst de allmänna försäkringskassorna och RFV men även till CSN. Inte heller denna informationsöverföring är författningsreglerad utan bygger på arbetslöshetskassornas goda vilja. Arbetslöshetskassornas utlämnande har inte föregåtts av någon sedvanlig prövning såvitt gäller integritet och sekretess. En författningsreglering förbättrar skyddet för den personliga integriteten.

Sambearbetning har förutsatts vid förmånsreglernas utformning

Behovet av informationsutbyte mellan de i utredningen aktuella systemen är en konsekvens av utformningen av de regelverk som reglerar de i informationsutbytet ingående förmånerna. Vi anser att sådana inslag i administrationen som är en nödvändig följd av förmånssystemens utformning inte är ett oacceptabelt intrång i den personliga integriteten.

Informationsutbytet avser ett begränsat antal uppgifter i ett ärende

Det i utredningen aktuella informationsutbytet avser ett begränsat antal uppgifter i ett ärende. Det gäller främst att en ansökan om en förmån lämnats in, att en förmån av viss omfattning beviljats och uppgifter om utbetalt belopp. Mer integritetskänsliga uppgifter, t.ex. om den sökandes sjukdomstillstånd, bakgrunden till att någon drabbats av arbetslöshet eller skälen för att en person valt att studera får inte utbytas.

De förslag vi lagt fram innebär att endast de konkreta uppgifter som är föreskrivna i lag och förordning skall få överföras utan hinder av sekretess. Annan information kan överföras först efter en prövning enligt sekretesslagen.

Slutsatser

Det finns starka skäl för ett utökat informationsutbyte. I de system som är föremål för utredningens arbete finns stora möjligheter till effektivitetsförbättringar genom ett ökat informationsutbyte. Med ett ökat informationsutbyte kan servicen för den enskilde förbättras, kontrollen av statliga medel stärkas och felaktiga utbetalningar förhindras. Dessa starka allmänna intressen väger enligt vår uppfattning tungt vid den bedömning vi har att göra såvitt avser den enskilda integriteten.

En författningsreglering av dagens redan pågående informationsöverföringar är enligt vår mening nödvändig och utgör en förbättring ur integritetssynpunkt. Ett informationsutbyte skall föregås av information till den enskilde och kommunikation avseende inhämtade uppgifter innan beslut fattas. Jämfört med ett manuellt informationsutbyte kan ett elektroniskt informationsutbyte vara att föredra eftersom det endast avser förprogrammerade uppgifter. Genom skyldigheten att lämna information till den registrerade har den enskilde möjlighet att få kännedom om exakt vilka konkreta uppgifter som överförs från en

verksamhet till en annan.

Vi anser att ett ökat utbyte av information går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

Författningsändringar som behövs

För att ett ökat elektroniskt informationsutbyte skall bli möjligt krävs omfattande författningsändringar inom skilda områden. Inledningsvis måste sekretess garanteras för arbetslöshetskassornas hantering av arbetslöshetsförsäkringen. Vidare måste ett flertal bestämmelser om uppgiftsskyldighet införas. Informationsöverföringen måste anpassas till personuppgiftslagens krav. Slutligen måste direktåtkomst regleras.

Handlingsoffentlighet och sekretess i arbetslöshetsförsäkringen

En förutsättning för att de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN och länsarbetsnämnderna skall kunna lämna ut information till arbetslöshetskassorna är att sekretess kan garanteras för uppgifterna.

Vi har föreslagit att detta sker genom att såväl reglerna om handlingsoffentlighet som reglerna om sekretess görs tillämpliga i arbetslöshetskassornas hantering av arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetsförsäkringen finansieras till över 90 procent med statliga medel och hanteringen av ärenden om arbetslöshetsersättning utgör myndighetsutövning. Genom de föreslagna reglerna kan man få till stånd en insyn för allmänheten med bibehållande av dagens organisationsform, dvs. att arbetslöshetsförsäkringen hanteras av arbetslöshetskassor som är fristående från staten.

Lagtekniskt görs reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess tillämpliga på hanteringen av arbetslöshetsersättning genom att arbetslöshetskassorna tas in i bilagan till sekretesslagen. De i bilagan angivna organen jämföras vid tillämpningen av sekretesslagen med myndigheter.

Uppgifter i ärenden om medlemskap omfattas inte av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess.

Det sekretessbehov som uppstår för uppgifter i ärenden om arbetslöshetsersättning tillgodoses genom att sekretess genom våra förslag skall gälla i ärenden om arbetslöshetsersättning för uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden. Sekretess skall gälla med ett rakt skaderekvisit, vilket innebär att huvudregeln är att uppgifterna är offentliga. Sekretess gäller endast om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada eller men om uppgiften röjs.

Uppgifter i beslut i ärenden om arbetslöshetsersättning skall däremot alltid vara offentliga.

Uppgiftsskyldighet

Vi föreslår att informationsutbytet mellan å ena sidan de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN och länsarbetsnämnderna och å andra sidan arbetslöshetskassorna skall bygga på uttryckliga bestämmelser om uppgiftsskyldighet i lagen om arbetslöshetsförsäkring. Bestämmelserna innebär att uppgifter skall lämnas ut trots att sekretess gäller för dem.

Vilka konkreta uppgifter som skall lämnas ut regleras i en förordning. Det är exempelvis uppgifter om den enskildes namn, att en ansökan om en förmån lämnats in, att den enskilde beviljats en förmån, omfattningen av denna och aktuell tidsperiod.

Den uppgiftsskyldighet vi föreslår innebär att den i dag pågående elektroniska informationsöverföringen blir författningsreglerad. Våra förslag innebär vidare en utökad informationsöverföring genom att de allmänna försäkringskassorna och RFV samt CSN blir skyldiga att utan hinder av sekretess lämna ut uppgifter till arbetslöshetskassorna. Den informationsöverföring som sker i dag mellan de i utredningen aktuella systemen är i princip begränsad till att ge mottagaren ett underlag för att besluta att rätt till en viss förmån, ersättning eller stöd föreligger. Våra förslag ger en möjlighet att utforma ett informationsutbyte som även syftar till att kontrollera att inte dubbla utbetalningar eller andra felaktiga utbetalningar sker.

Behandling av personuppgifter

I dag regleras behandlingen av personuppgifter i länsarbetsnämndernas samt i de allmänna försäkringskassornas och RFV:s verksamhet av särskild lagstiftning. Vi lämnar förslag till särskilda ändamålsbestämmelser i dessa lagar för behandling av personuppgifter som sker i syfte att lämna ut uppgifter till de övriga aktörerna i informationsutbytet som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd.

En generell översyn av aktuell lagstiftning för att i övrigt anpassa den till personuppgiftslagens krav är påkallad.

När det gäller behandlingen av personuppgifter i CSN:s och arbetslöshetskassornas verksamhet upphör de för dessa verksamheter meddelade föreskrifterna att gälla den 1 oktober 2001 i samband med

att personuppgiftslagen blir gällande även för dessa behandlingar. Vi anser att det är angeläget att anpassa behandlingen av personuppgifter även i CSN:s och arbetslöshetskassornas verksamhet till personuppgiftslagen senast till detta datum.

Sådana ytterligare anpassningar till personuppgiftslagens krav är nödvändiga för att åstadkomma ett utökat informationsutbyte.

Direktåtkomst till elektroniskt lagrad information

Innebörden av direktåtkomst

Direktåtkomst innebär att användaren själv kan söka i ett register eller i en uppgiftssamling dock utan att själv kunna påverka innehållet. Traditionellt sett har direktåtkomst inneburit åtkomst till alla uppgifter i ett register. På senare år har tekniken möjliggjort direktåtkomst till ett visst begränsat antal utvalda uppgifter. Detta innebär att de som har rätt att ta del av vissa uppgifter hos någon annan kan få tillgång till avgränsade utrymmen som innehåller det begränsade antal uppgifter som är avsett för just denna mottagare. Det är denna senare form av direktåtkomst som är aktuell i utredningen.

Behov av direktåtkomst

Genom att handläggaren av ett ärende på ett enkelt och rationellt sätt kan inhämta uppgifter från ett annat system kan ärendehanteringens ytterligare effektiviseras i jämförelse med dagens ADB-överföringar. Därigenom kan även servicen för den enskilde förbättras genom att den sökande snabbt kan erhålla ett korrekt beslut och återkrav och tilläggsutbetalningar kan undvikas. Direktåtkomst ger också möjligheter – som i princip saknas i dag – att förhindra att dubbla utbetalningar och andra felaktiga utbetalningar sker. Genom direktåtkomst kan en handläggare inhämta uppdaterad information från ett annat system inför utbetalning av en förmån. En motsvarande kontinuerlig kontroll är inte realistisk med dagens överföringar på ADB-medium och sker med några få undantag inte mellan de i utredningen aktuella systemen.

Utlämnarens kontroll över uppgifterna

Direktåtkomst har ansetts särskilt integritetskänsligt av det skälet att utlämnaren inte har någon kontroll över vilka uppgifter som lämnas ut i det enskilda fallet. En jämförelse mellan vad som gäller vid dagens

ADB-överföringar visar dock att det inte heller vid dessa överföringar – annat än på ett teoretiskt plan – finns någon möjlighet att i det enskilda fallet kontrollera vilka uppgifter som överförs till mottagaren. Utlämnandet av uppgifter i det aktuella informationsutbytet bygger på en noga reglerad uppgiftsskyldighet. Den prövning som skall ske avser vilka uppgifter utlämnaren är skyldig att lämna ut till mottagaren. Denna prövning sker såväl när det gäller direktåtkomst som vid dagens ADB-överföringar i samband med att den elektroniska rutinen för informationsöverföring upprättas. Det förhållandet att utlämnaren inte har kontroll över vilka uppgifter som lämnas ut i det enskilda fallet har inte varit ett tungt vägande skäl mot att uppgifter lämnas ut på automatiserad väg i annan form än genom direktåtkomst. Det kan därför inte heller vara ett vägande skäl mot att utlämnande får ske genom direktåtkomst.

Slutsatser

Eftersom direktåtkomst leder till en effektivare ärendehantering, ökad service gentemot den enskilde och en bättre kontroll av utbetalda medel, och då det inte finns några tungt vägande skäl mot en sådan åtkomst, anser vi att de uppgifter som skall lämnas ut i det aktuella informationsutbytet skall få lämnas ut genom direktåtkomst.

Summary

The assignment

The Commission's assignment was to review the possibility of increasing electronic information exchange between social insurance offices, the National Social Insurance Board, the National Board of Student Aid (referred to below as "the agencies"), county labour boards and employment benefit offices. The purpose of increasing information exchange would be to improve service to the individual, ensure accurate decision support data and prevent inappropriate payments.

Issues addressed by the Commission

The main issue addressed by the Commission was whether increased electronic information exchange between the agencies mentioned above, social insurance offices and unemployment benefit offices can be reconciled with the need to protect the individual against unacceptable infringements of privacy. Apart from this, the Commission addressed the following three important questions.

The first question was whether unemployment benefit offices should be permitted to increase their information exchange with the agencies and social insurance offices.

The second question was whether the electronic transmission of information which already takes place should be regulated in statutory provisions where such provisions do not already exist.

The third question was whether computerized records should be made available to the other partners in information exchanges by direct access.

Our proposals

We propose that the rules on public access to documents and confidentiality should apply to the unemployment benefit system and that social insurance offices, the National Social Insurance Board, the National Board of Student Aid and county labour boards should be required to disclose data to supply unemployment benefit offices with data. This would meet the unemployment benefit offices' need of increased information exchange.

We also propose that legislation be adopted concerning the unregulated information transmissions that already take place today, i.e. of information from county labour boards to unemployment benefit offices and from unemployment benefit offices to social insurance offices, the National Social Insurance Board and the National Board of Student Aid.

Finally, we propose that the organizations concerned should be permitted to exchange computerized data by allowing the recipient direct access to information from the discloser.

Background

The legislation relating to various benefits is based on the assumption that whoever makes decisions about benefits or allowances – whether it is a public authority, a social insurance office or an unemployment benefit office – has access to the data necessary for decision-making. Often these data are submitted by applicants. But the decision-maker often needs to obtain information from elsewhere too. Therefore, information is already transmitted between the agencies, social insurance offices and unemployment benefit offices.

The Secrecy Act does not apply to unemployment benefit offices. The main obstacle to transmitting information to the offices is that there is no guarantee that it will be treated confidentially. Consequently, the offices have very limited access to computerized information sources.

The great need of information in the agencies, social insurance offices and unemployment benefit offices has gradually made it necessary to transmit information of various kinds. These transmissions have usually been made without reference to any regulatory framework. Some kinds of information are therefore transmitted without legislative support and, as regards the data transmitted by unemployment benefit offices, on a voluntary basis.

The need to increase information exchange

Efficient workflow management

In recent years, Parliament and the Government have on several occasions mentioned the need for more efficient workflow management, particularly in the social insurance system, but also in the study support and unemployment benefit systems. To achieve this, the relevant data in individual cases must be accurate, applications must be processed quickly and the decisions taken must be correct. Those who allocate government funds must therefore be in a position to obtain information from both individuals and others in a rational and simple manner. The development of information technology and electronic services via the Internet has opened up new possibilities of improving workflow management. The present trend is towards workflow management systems that allow electronic storage of all the relevant documents in individual cases. It is not easy to reconcile this trend with current procedures, under which written certificates are often issued by a public authority and then submitted by the applicant to the reviewing authority. Advantage should be taken of the potential for electronic information exchange offered by modern technology.

Improved service for the individual

Increased information exchange could help to shorten processing times and make it possible to take decisions more quickly on various benefits. Short processing times are particularly desirable when it comes to applications for benefits and allowances. It may be extremely inconvenient for applicants to have to wait several weeks for the first payment of sickness benefit, parental benefit, unemployment benefit or study support. If the scope for information exchange were extended, applicants would not personally have to see to it that the data available to the agencies, social insurance offices and unemployment benefit offices are complete and up to date. The procedure whereby the individual applicant has to obtain documents from one authority and submit them to another will appear increasingly anachronistic as people become accustomed to very different channels of communication.

Control of government funds

In recent years, Parliament and the Government have repeatedly and in various contexts called attention to the need for better control of payments from government funds, particularly in the social insurance system but also in the unemployment benefit and study support systems. These demands have been made in response to the inadequate control of these systems.

The Swedish National Audit Office has estimated that inappropriate payments due to fraud, improper benefit claims and systemic shortcomings in the social insurance and unemployment benefit systems amount to SEK 5–7 billion per year. The main type of fraud consists in individuals collecting a benefit at the same time as they receive a salary. The information exchanges that are the subject of this inquiry will not help to detect and prevent this kind of fraud.

The main kind of fraud that could be prevented by increasing electronic information exchange is duplicate payments. None of the studies that have been performed of this kind of fraud deal with all the systems that are reviewed in the inquiry.

About SEK 300 billion is paid out annually from the systems covered by the inquiry, and this corresponds to about 40 per cent of the Government's expenditure budget, including the old-age pension system. The unemployment benefit system accounts for about 10 per cent of these payments. According to some studies, fraud involving duplicate payments from the unemployment insurance system accounts for about 0.2 per cent of the amounts paid out, or SEK 65–80 million per year.

But increased information exchange would not only help to prevent duplicate payments. Payment errors may also be caused by errors in the processing of applications due to the fact that the data exchanged in various systems are not comparable or that individuals inadvertently submit inaccurate information. Payment errors may also be due to a change of a person's circumstances in a system where no benefits are paid. For example, an applicant may start studying while receiving unemployment benefit, although this means that he/she is no longer eligible for the benefit. Errors may also occur where the particulars submitted are not continuously updated. This does not necessarily mean that the applicant obtains benefit payments by fraudulent means; it may simply be due to forgetfulness, carelessness, laziness or ignorance.

In systems where millions of decisions are taken and which pay out about SEK 300 billion every year, preventing even a very small percentage of inappropriate payments would save substantial sums of money.

Fraud is obviously unacceptable to those who are eligible for benefits and to the general public. It is essential for maintenance of

public respect for the systems and public morale in general that benefits are only paid to those who are entitled to them. It is therefore important to increase the possibility of making checks and to minimize the scope for both deliberate and unintentional exploitation of the system. Indeed, widespread fraud could in the long run undermine the financing of social security systems.

Increased information exchange is essential as a means of preventing the types of payment errors mentioned above. Unemployment benefit is a case in point.

Privacy

Privacy – not an absolute right

Increased information exchange may cause problems from the point of view of privacy, and this is the case especially in connection with the exercise of authority. The fact that the agencies process large amounts of information that are stored in such a way as to be easily retrievable by electronic means exposes the individual to the risk of unacceptable infringements of privacy. However, privacy is not an absolute right. As in other legislation, privacy must be balanced against other interests.

Ongoing information exchanges be must taken into account

The main objective in this connection is to find ways and means for unemployment benefit offices to gain access to an information system similar to that which already exists between the agencies and between the agencies and the social insurance offices. Extending the scope of the present information exchanges to include unemployment benefit offices would not, in our view, represent an unacceptable infringement of privacy.

Despite the lack of explicit statutory provisions in this field, information is already transmitted electronically by county labour boards and sometimes by the National Board of Student Aid to unemployment benefit offices. Moreover, these offices themselves transmit large amounts of information by electronic means, in particular to social insurance offices and the National Social Insurance Board, but also to the National Board of Student Aid. There is no legislation concerning such transmissions of information, and they are made by the offices on a voluntary basis. The offices' disclosure of information is not subject to the customary review of privacy and

secrecy aspects. Legislation in this field would enhance the protection of privacy.

The rules concerning benefits provide for the cross-referencing

The need of information exchange between the systems covered by the inquiry is a consequence of the regulatory framework relating to the benefits concerned. In our view, administrative procedures that are a necessary consequence of the way benefit systems are designed do not represent an unacceptable infringement of privacy.

Information exchanges involve a limited number of data in individual cases

The kind of information exchange with which we are concerned here involves a limited number of data in each individual case. Exchanges relate primarily to the submission of applications for benefits, the granting of specified benefit payments and data on the amounts paid out. Data that are more sensitive from the point of view of privacy, for example the health status of the applicant, the reason why a person is unemployed or has decided to take up studies, must not be disclosed.

According to our proposals, only data specified in statutory provisions could be legally transmitted despite their confidential nature. Other information could only be transmitted following a review procedure under the Secrecy Act.

Conclusions

There are weighty reasons for increasing information exchange. There is great scope for improving the efficiency of the systems investigated by this inquiry by increasing information exchange. This would improve the service provided to individuals, strengthen the control of government funds and prevent inappropriate payments. We have attached great importance to these important public interests in striking a balance between these interests and privacy.

In our view, a regulatory framework must be established for the transmission of information. This would also represent an improvement from the point of view of privacy. The individual concerned must be informed of the nature of information before a decision is taken to disclose it. Electronic information exchange might indeed be preferable to manual information exchange since all the data involved would be

pre-programmed data. Since the data subject would be informed in advance, he/she would know exactly what data were being transmitted from one authority to another.

Increased information exchange can in our opinion be reconciled with the need of protection against unacceptable infringements of privacy.

Necessary legislative amendments

Extending the scope of electronic information exchange would require extensive legislative amendments in various fields. To start with, confidentiality must be guaranteed with respect to the unemployment benefit offices' administration of the unemployment insurance system. Provisions concerning the obligation to supply information must also be adopted, the transmission of information must be consistent with the requirements of the Personal Data Act, and, lastly, legislation on direct access will also be necessary.

Public access to documents and confidentiality in the unemployment insurance system

Steps must be taken to ensure that information is only disclosed by social insurance offices, the National Social Insurance Board, the National Board of Student Aid and county labour boards to unemployment benefit offices subject to a guarantee that it will be treated confidentially.

We propose that this be achieved by making the rules concerning public access to documents and confidentiality applicable to administration of unemployment benefit. More than 90 per cent of the unemployment insurance system is financed out of government funds and administration of this benefit represents exercise of authority. Adopting the proposed rules would ensure public access to information while retaining the present organization, i.e. the unemployment benefit offices would continue to administer unemployment benefit independently of the Government.

In legislative terms, the rules concerning public access to documents and confidentiality would be made applicable to administration of unemployment benefit by including the unemployment benefit offices in an annex to the Secrecy Act. The bodies mentioned in the annex would be deemed to have the status of public authorities for the purposes of application of the Secrecy Act.

Data relating to membership of an unemployment insurance fund are not subject to the rules concerning public access to documents and confidentiality.

The need of confidentiality as regards data relating to unemployment benefit would be met by our proposal that the data concerning individuals' personal and financial circumstances in applications for unemployment benefit should be treated confidentially. A necessary condition for the confidentiality of information should be the risk of damage, which would mean that in most cases information would be public. Information would only be treated confidentially where there was a possibility that disclosure of the information would be detrimental to the person concerned.

Data relating to applications for unemployment benefit should always be public.

The obligation to supply information

We propose that information exchange between social insurance offices, the National Social Insurance Board, the National Board of Student Aid and county labour boards, on the one hand, and unemployment benefit offices on the other should be based on explicit provisions concerning the obligation to supply information in the Unemployment Insurance Act. These provisions should lay down that information must be disclosed even if it is to be treated confidentially.

The information that must be disclosed would be defined in an Ordinance. Such information would consist, *inter alia*, of the individual's name, information concerning the submission of an application for benefit, the granting of the benefit, the amount involved and the period of eligibility for the benefit.

The information requirement that we propose would mean that the present transmission of information would be governed by law. Our proposals would also increase information exchange since social insurance offices, the National Social Insurance Board and the National Board of Student Aid would be required to transmit information to unemployment benefit offices despite the provisions concerning confidentiality. The ongoing transmission of information between the systems concerned is basically restricted to supplying the data needed to take decisions on eligibility for a certain benefit or allowance. Our proposals would also permit exchanges of information for the purpose of carrying out checks designed to prevent duplicate or inappropriate payments.

Treatment of personal data

At present, special legislation is applicable to the treatment of personal data by county labour boards and by social insurance offices and the National Social Insurance Board. We propose the introduction of provisions in this legislation defining the purpose for which the data are to be used when transmitted to the other bodies concerned as a basis for decisions on and checks of benefits and allowances.

The current legislation should be reviewed for the purpose of adapting it to the requirements of the Personal Data Act.

As regards the treatment of personal data by the National Board of Student Aid and unemployment benefit offices, the rules applying to these bodies will expire on October 1 2001, from which date the Personal Data Act will apply to them too. The treatment of personal data by the National Board of Student Aid and unemployment benefit offices should, in our view, be adapted to the Personal Data Act by that date.

Modifications to meet the requirements of the Personal Data Act are necessary in order to increase information exchange.

Direct access to computerized records

The meaning of direct access

Direct access means that the user himself can search a file without being able to change its content. Traditionally, this has permitted access to all the data in a file. In recent years new technologies have been developed that allow direct access to specific sets of data. This means that a person who is entitled to see the data in a file is only given access to the set of data specified for that particular individual. This is the kind of direct access proposed by the Commission.

Need of direct access

Direct access allows the official dealing with an application to obtain information in a simple and rational manner from another system and

can help to make workflow management more efficient than it is with the present computerized transmission system. It would also improve service to the individual since correct decision could be taken quickly and claims for repayments and additional payments could be avoided. Direct access could also help to prevent duplicate and inappropriate payments, which is scarcely possible today. It would make it possible to obtain updated information from another system before a benefit is paid out. Such continuous checks are not feasible with the current system of computerized transmissions and, with a few exceptions, they do not occur between the systems concerned.

The discloser's control over data

Direct access has been considered particularly sensitive from the point of view of privacy since the discloser has no control over the data that are disclosed in individual cases. However, comparisons between the computerized data transmissions that are currently made show that it is impossible, except in theory, to control the data that are transferred to the recipient in an individual case. Information exchange between the systems concerned is and should be based on detailed rules concerning the obligation to supply information. A decision must be taken on what data the discloser is required to give the recipient. Such a decision is taken, irrespective of whether the data are to be made available by direct access or by the type of electronic transmission currently used for information exchanges, in connection with the setting up of an electronic procedure for the transmission of information. The fact that the discloser has no control over the information that is disclosed in individual cases has not been considered an obstacle to disclosing data by electronic means other than by direct access. Consequently it cannot be considered an obstacle to disclosing data via direct access.

Conclusions

Since direct access to data would promote more efficient workflow management, improve the service offered to the individual and improve payment control, and since there are no weighty arguments against direct access, we propose that the data involved in the information exchanges concerned should be disclosed via direct access.

Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen
ADB	automatisk databehandling
AEA	Akademikernas Erkända Arbetslöshetskassa
AIS-F	Arbetsmarknadsverkets informationssystem – förmedling
AIS-Å	Arbetsmarknadsverkets informationssystem – åtgärd
ALU	arbetslivsutveckling
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AU	arbetsmarknadsutskottet
bet.	betänkande
CSN	Centrala studiestödsnämnden
DIFS	Datainspektionens föreskrifter
dir.	kommittédirektiv
Ds	departementsserien
EG	Europeiska gemenskapen
FiU	finansutskottet
ID-nummer	identifikationsnummer
ISDN	Integrated Services Digital Network

IT	informationsteknologi
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
Ju	Justitiedepartementet
KAS	kontant arbetsmarknadsstöd
KOMVUX	kommunala vuxenskolan
KrU	kulturutskottet
KU	konstitutionsutskottet
OAS	obligatoriskt a-kassesystem
OECD	organisationen för ekonomiskt arbete och utveckling
PIN	personal identification number
prop.	regeringens proposition
Rinis	Routeringsinstituut voor internationale informatiestromen
RFV	Riksförsäkringsverket
RRV	Riksrevisionsverket
rskr.	riksdagens skrivelse
RSV	Riksskatteverket
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SEKO	Arbetslöshetskassan för Service och kommunikation
SFS	svensk författningssamling

SfU	socialförsäkringsutskottet
SGI	sjukpenninggrundande inkomst
SHS-systemet	Spridnings- och hämtningssystemet
SO	Arbetslöshetskassornas Samorganisation
SOTA-systemet	Scanning och Tolkning av A-kassehandlingar
SOU	statens offentliga utredningar
STIKK	Skärpt Tillsyn och Kontroll av Kontantstöden
SVUX	särskilt vuxenstudiestöd
SVUXA	särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa
TU	trafikutskottet
UBS	särskilt utbildningsbidrag
WAP	wireless application protocol

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 10 § och 8 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) och bilagan till lagen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Sekretess gäller i ärende om arbetsförmedling eller yrkesvägledning för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Motsvarande sekretess gäller i ärende om arbetsvård, antagning till arbetsmarknadsutbildning, hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja enskilda anpassning till arbetslivet. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende som avses i detta stycke.

Föreslagen lydelse

7 kap. 10 §

Sekretess gäller i ärende om arbetsförmedling eller yrkesvägledning för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Motsvarande sekretess gäller i ärende om arbetsvård, antagning till arbetsmarknadsutbildning *och, med undantag för ärende som avses i andra stycket*, hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja enskilda anpassning till arbetslivet.

Sekretess gäller i ärende om arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring för uppgift om

enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende som avses i *första och andra stycket.*

I ärende hos allmän försäkringskassa, Riksförsäkringsverket eller domstol gäller 7 § i stället för första stycket.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

8 kap.

1 §

Sekretess gäller i ärende om arbetsförmedling och ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada.

Sekretess gäller i ärende om arbetsförmedling och ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada.

Sekretess gäller i ärende om arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring för uppgift om enskilds ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende som avses i detta stycke.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

*Bilaga**Nuvarande lydelse*

I enlighet med vad som anges i 1 kap. 8 § skall vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ	Verksamhet
Besiktningorganen	fordonskontroll (SFS 1994:2043)
Aktiebolaget Svensk Bilprovning, SMP Svensk Maskinprovning Aktiebolag och SAQ Kontroll Aktiebolag	

Föreslagen lydelse

I enlighet med vad som anges i 1 kap. 8 § skall vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ	Verksamhet
<i>Arbetslöshetskassor lagen (1997:239) arbetslöshetskassor</i>	<i>enligt om arbetslöshetsersättning (SFS 2001:000)</i>
Besiktningorganen Aktiebolaget Svensk Bilprovning, SMP Svensk Maskinprovning	fordonskontroll (SFS 1994:2043)

Aktiebolag och SAQ Kontroll
Aktiebolag

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2001.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring skall införas fyra nya paragrafer, 48 a–d §§, samt närmast före 48 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Uppgiftsskyldighet

48 a §

En länsarbetsnämnd skall till en arbetslöshetskassa lämna de uppgifter om en arbetssökande som har betydelse för tillämpningen av denna lag.

48 b §

En allmän försäkringskassa, Riksförsäkringsverket och Centrala studiestödsnämnden skall till en arbetslöshetskassa lämna de uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild som har betydelse för tillämpningen av denna lag.

48 c §

En arbetslöshetskassa skall till en allmän försäkringskassa, Riksförsäkringsverket och Centrala studiestödsnämnden lämna de uppgifter om ersättning enligt denna lag som har betydelse hos mottagaren i ett ärende om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild.

48 d §

*Endast de uppgifter som
regeringen meddelar närmare
bestämmelser om skall lämnas
ut enligt 48 a–c §§.*

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2001.

3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring skall införas fem nya paragrafer, 25–29 §§, samt närmast före 25 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Uppgiftsskyldighet

25 §

En länsarbetsnämnd skall till en arbetslöshetskassa lämna uppgifter om

1. en arbetssökandes namn och personnummer,

2. från och med vilken tidpunkt denne är anmäld eller avanmäld som arbetssökande vid en arbetsförmedling,

3. att en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program skett,

4. vilket arbetsmarknadspolitiska program som anvisats den arbetssökande,

5. under vilken tidsperiod ett arbetsmarknadspolitiskt program pågår, samt

6. ändring av en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

26 §

En allmän försäkringskassa och Riksförsäkringsverket skall till en arbetslöshetskassa lämna uppgifter om

1. en enskilds namn och personnummer,

2. att en anmälan eller en ansökan har lämnats in,

3. vilken förmån, ersättning eller annat stöd som har beviljats,

4. under vilken tidsperiod en förmån, ersättning eller annat stöd utgår,

5. omfattningen av en beviljad förmån, ersättning eller annat stöd, samt

6. vilket belopp som har betalats ut.

27 §

Centrala studiestödsnämnden skall till en arbetslöshetskassa lämna uppgifter om

1. en enskilds namn och personnummer,

2. att en ansökan om studiestöd har lämnats in,

3. vilket studiestöd som har beviljats,

4. för vilken tidsperiod studiestöd har sökts,

5. omfattningen av beviljat studiestöd,

6. vilket belopp som har betalas ut, samt

7. för vilken period studiestöd har betalats ut.

28 §

En arbetslöshetskassa skall till en allmän försäkringskassa och Riksförsäkringsverket lämna uppgifter om

1. en enskilds namn och personnummer,

2. att en anmälan om arbetslöshetsersättning har lämnats in,

3. att en ansökan om utbetalning av ersättning har lämnats in,

4. ersättning som har beviljats,

5. beräknad dagpenning som lämnas eller skulle ha lämnats,

6. under vilken tidsperiod en ersättning utgår,

7. omfattningen av en beviljad ersättning, samt

8. vilket belopp som har betalats ut.

29 §

En arbetslöshetskassa skall till Centrala studiestödsnämnden lämna uppgifter om

1. en enskilds namn och personnummer,

2. beräknad dagpenning som lämnas eller skulle ha lämnats,

3. att en enskild är avstängd från ersättning,

4. att en enskild är utförsäkrad, samt

5. att en enskild är fränkänd rätten till ersättning.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2001.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:459) om arbetsförmedlingsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:459) om arbetsförmedlingsregister

dels att 17 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 2 a och 16 a §§, samt närmast före 16 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

Uppgifter får behandlas av länsarbetsnämnder för tillhandahållande av information som behövs i Riksförsäkringsverkets, de allmänna försäkringskassornas, Centrala studiestödsnämndens och arbetslöshetskassornas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd.

Direktåtkomst

16 a §

Om det behövs för ändamål som avses i 2 a § får Riksförsäkringsverket, de allmänna försäkringskassorna, Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna ha direktåtkomst till uppgifter som avses i 5 och 11 §§.

Regeringen skall meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som omfattas av direktåtkomst enligt första stycket.

17 §

Uppgifter i ett arbetsförmedlingsregister får lämnas ut på medium för automatisk databehandling till en annan offentlig arbetsförmedling eller ett annat arbetsmarknadsinstitut, om den registrerade anmäls som arbetssökande vid den förmedlingen eller skrivs in vid det institutet. Uppgifter får även i andra fall lämnas ut till en annan förmedling eller ett annat institut med den registrerades samtycke.

Uppgifter som avses i 5 och 9–11 §§ får dessutom, för de ändamål som anges i 2 § 3 och 4, lämnas ut till det centrala kansliet vid den länsarbetsnämnd inom vars ansvarsområde registret förs. Sådana uppgifter får även lämnas till Arbetsmarknadsstyrelsen för det ändamål som anges i 3 §.

I den utsträckning regeringen föreskriver får uppgifter som avses i 5 och 11 §§ lämnas ut på medium för automatisk databehandling även till Riksförsäkringsverket, de allmänna försäkringskassorna och Centrala studiestödsnämnden. Regeringen får också föreskriva att uppgifter som avses i 5 § 14 och 15 och 9 § får lämnas ut till Riksskatteverket eller skattemyndigheterna på medium för automatisk databehandling.

I den utsträckning regeringen föreskriver får uppgifter som avses i 5 och 11 §§ lämnas ut på medium för automatisk databehandling även till Riksförsäkringsverket, de allmänna försäkringskassorna, Centrala studiestödsnämnden *och arbetslöshetskassorna*. Regeringen får också föreskriva att uppgifter som avses i 5 § 14 och 15 och 9 § får lämnas ut till Riksskatteverket eller skattemyndigheterna på medium för automatisk databehandling.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2001.

5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:460) om arbetsförmedlingsregister

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (1994:460) om arbetsförmedlingsregister skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Uppgifter som avses i 5 § första stycket 1, 3, 13 och 14 lagen (1994:459) om arbetsförmedlingsregister samt de tidsuppgifter och de tekniska och administrativa uppgifter som har samband med dessa får lämnas ut på medium för automatisk databehandling till Riksförsäkringsverket, de allmänna försäkringskassorna och Centrala studiestödsnämnden.

Uppgifter om beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder i form av rekryterings-, vikariats- och utbildningsstöd, lönebidrag och starta-egget-bidrag samt uppgifter om utbetalt belopp och datum för utbetalningen får lämnas ut på medium för automatisk databehandling till Riksskatteverket och skattemyndigheterna.

Föreslagen lydelse

4 §

Uppgifter som avses i 5 § första stycket 1, 3, 13 och 14 lagen (1994:459) om arbetsförmedlingsregister samt de tidsuppgifter och de tekniska och administrativa uppgifter som har samband med dessa får lämnas ut på medium för automatisk databehandling till Riksförsäkringsverket, de allmänna försäkringskassorna, Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna.

Riksförsäkringsverket, de allmänna försäkringskassorna, Centrala studiestödsnämnden, och arbetslöshetskassorna får ha direktåtkomst till de uppgifter som avses i första stycket.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2001.

6 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsregisterlagen (1997:934)

Härigenom föreskrivs att det i socialförsäkringsregisterlagen (1997:934) skall införas två nya paragrafer, 3 a och 14 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

Uppgifter får behandlas av Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna för tillhandahållande av information som behövs i Centrala studiestödsnämndens och arbetslöshetskassornas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd.

14 a §

Om det behövs för ändamål som avses i 3 a § får Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna ha direkt åtkomst till uppgifter som avses i 6 och 7 §§.

Regeringen skall meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som omfattas av direkt åtkomst enligt första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2001.

7 Förslag till förordning om ändring i socialförsäkringsregisterförordningen (1998:1576)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsregisterförordningen (1998:1576)

dels att rubriken närmast före 5 § skall lyda ”Utlämnande av uppgifter på medium för automatisk databehandling och direkt åtkomst till uppgifter i socialförsäkringsregister”,

dels att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a §

Uppgifter om enskilda namn och personnummer samt de uppgifter som avses i 7 § 1–2 och 16 socialförsäkringsregisterlagen (1997:934) får lämnas ut på medium för automatisk databehandling till Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna.

Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna får ha direkt åtkomst till uppgifter som avses i första stycket.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2001.

8 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs att 20 kap. 9 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

En allmän försäkringskassa, riksförsäkringsverket och en domstol får utan hinder av sekretess lämna ut uppgifter om sådana ersättningar åt enskilda, som utbetalas enligt lagstiftningen om allmän försäkring eller arbetsskadeförsäkring eller enligt lagstiftning om annan jämförbar ekonomisk förmån för enskilda, under förutsättning att en försäkringsinrättning, ett försäkringsbolag, *en arbetslöshetskassa* eller en arbetsgivare behöver uppgiften för samordning med ersättning därifrån. Till ett utländskt socialförsäkringsorgan får utan hinder av sekretess lämnas sådana uppgifter om enskilda, som behövs vid tillämpningen av en internationell överenskommelse som Sverige har anslutit sig till. Dessa bestämmelser gäller även för utlämnande av uppgift från varje annan myndighet, på vilken det ankommer att handlägga ärenden enligt den lagstiftning som avses i första meningen.

Föreslagen lydelse

20 kap. 9 a §

En allmän försäkringskassa, Riksförsäkringsverket och en domstol får utan hinder av sekretess lämna ut uppgifter om sådana ersättningar åt enskilda, som utbetalas enligt lagstiftningen om allmän försäkring eller arbetsskadeförsäkring eller enligt lagstiftning om annan jämförbar ekonomisk förmån för enskilda, under förutsättning att en försäkringsinrättning, ett försäkringsbolag eller en arbetsgivare behöver uppgiften för samordning med ersättning därifrån. *En domstol får utan hinder av sekretess lämna ut de uppgifter som avses i första meningen även under förutsättning att en arbetslöshetskassa behöver uppgiften för samordning med ersättning därifrån.*

Till ett utländskt socialförsäkringsorgan får utan hinder av sekretess lämnas sådana uppgifter om enskilda, som behövs vid tillämpningen av en internationell överenskommelse som Sverige har anslutit sig till.

Dessa bestämmelser gäller

även för utlämnande av uppgift från varje annan myndighet, på vilken det ankommer att handlägga ärenden enligt den lagstiftning som avses i *första stycket* första meningen.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2001.

9 Förslag till lag om ändring i lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag skall införas en ny paragraf, 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 a §

Centrala studiestödsnämnden skall till Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna lämna uppgifter om vilka studerande som beviljats studiehjälp i form av studiebidrag för det andra kvartalet varje år.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2001.

10 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension

Härigenom föreskrivs att 15 kap. 13 och 15 §§ lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Statliga och kommunala myndigheter samt arbetsgivare, försäkringsinrättningar och *arbetslöshetskassor* skall på begäran lämna en skattemyndighet, en allmän försäkringskassa, Premiepensionsmyndigheten, Riksförsäkringsverket och en allmän förvaltningsdomstol uppgift som avser namngiven person när det gäller förhållande som är av betydelse för tillämpningen av denna lag.

Arbetsgivare som underlåter att fullgöra uppgiftskyldighet enligt första stycket döms till penningböter.

Föreslagen lydelse

15 kap. 13 §

Statliga och kommunala myndigheter samt arbetsgivare, och försäkringsinrättningar skall på begäran lämna en skattemyndighet, en allmän försäkringskassa, Premiepensionsmyndigheten, Riksförsäkringsverket och en allmän förvaltningsdomstol uppgift som avser namngiven person när det gäller förhållande som är av betydelse för tillämpningen av denna lag.

Arbetslöshetskassor skall på begäran lämna en skattemyndighet, Premiepensionsmyndigheten och en allmän förvaltningsdomstol uppgift som avses i första stycket.

15 §

En skattemyndighet, en allmän försäkringskassa, Premiepensionsmyndigheten, Riksförsäkringsverket och en allmän förvaltningsdomstol får utan hinder av sekretess på begäran lämna ut uppgifter om pension enligt denna lag till

1. en försäkringsinrättning, ett försäkringsbolag, *en arbetslöshetskassa* eller en arbetsgivare, om uppgiften behövs för samordning med ersättning därifrån, och till

1. en försäkringsinrättning, ett försäkringsbolag eller en arbetsgivare, om uppgiften behövs för samordning med ersättning därifrån, och till

2. ett utländskt socialförsäkringsorgan, om uppgiften behövs vid tillämpningen av en internationell överenskommelse som Sverige har anslutit sig till.

En skattemyndighet, Premiepensionsmyndigheten och en allmän förvaltningsdomstol får utan hinder av sekretess på begäran lämna ut uppgifter om pension enligt denna lag till en arbetslöshetskassa, om uppgiften behövs för samordning med ersättning därifrån.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2001.

11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1036) om underhållsstöd

Härigenom föreskrivs att 5 § förordningen (1996:1036) om underhållsstöd skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Centrala studiestödsnämnden skall *på begäran*, för fastställande av återbetalningsskyldighet, på medium för automatisk databehandling lämna Riksförsäkringsverket uppgift om studiemedel i form av studiebidrag som har betalats ut till bidragsskyldiga.

I skatteregisterförordningen (1980:556) finns föreskrifter om skyldighet för skattemyndighet och Riksskatteverket att lämna Riksförsäkringsverket uppgifter på medium för automatisk databehandling.

Föreslagen lydelse

5 §

Centrala studiestödsnämnden skall, för fastställande av återbetalningsskyldighet, på medium för automatisk databehandling lämna Riksförsäkringsverket uppgift om studiemedel i form av studiebidrag som har betalats ut till bidragsskyldiga.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2001.

12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd skall införas en ny paragraf, 24 a §, samt närmast före 24 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Uppgiftsskyldighet

24 a §

En länsarbetsnämnd skall lämna en allmän försäkringskassa och Riksförsäkringsverket sådana uppgifter om deltagaren som är av betydelse för tillämpning av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2001.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Uppdraget

Utredningen har i uppdrag att se över förutsättningarna för ett ökat utbyte av information i elektronisk form mellan Riksförsäkringsverket (RFV), Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Centrala studiestödsnämnden (CSN) och arbetslöshetskassorna (dir. 1999:53). Syftet med ett sådant informationsutbyte är att öka servicen för den enskilde, säkerställa ett korrekt beslutsunderlag samt förebygga felaktiga utbetalningar.

Utredningen har i uppdrag att undersöka om behovet av ett ökat utbyte av information går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Om dessa intressen kan förenas, skall utredningen lämna de författningsförslag som är nödvändiga.

Förslagen skall enligt direktiven om möjligt utformas så att de tar hänsyn även till kommande förändringar av förutsättningarna för myndigheternas verksamheter, t.ex. när det gäller bidragssystemen. Vi har enligt direktiven att beakta att ett ökat informationsutbyte tillfredsställer kravet på sekretess för uppgifter som lämnas till arbetslöshetskassorna. Vi skall även ta hänsyn till förhållanden som rör berörda register och utlämnande av uppgifter från dessa med utgångspunkt i de krav som personuppgiftslagen (1998:204) ställer och att överväga om det är lämpligt att göra informationen tillgänglig genom direktåtkomst. Likaså skall utländska förhållanden studeras och det förhållandet att ytterligare myndigheter i framtiden kan komma att delta i informationsutbytet beaktas.

Direktiven i sin helhet framgår av *bilaga 1*. Regeringen har genom beslut den 21 juni 2000 förlängt tiden för redovisningen av utredningens uppdrag från den 30 juni till den 31 oktober 2000.

1.2 Kontrollrutinprojektet

Utredningen har tillkallats med anledning av en begäran från AMS, RFV, CSN och arbetslöshetskassorna genom deras samorganisation, (SO), om tillstånd att inleda en försöksverksamhet med elektroniskt informationsutbyte. Begäran framställdes inom ramen för det s.k. Kontrollrutinprojektet, som är ett samverkansprojekt mellan nämnda myndigheter och SO. Projektet är ett av flera som finansierats med medel avsatta för att stärka kontrollen av statliga medel (Kontrollfunktionen i staten). Projektet inleddes under hösten 1997. Det har syftat till att utveckla system, metoder och rutiner för elektroniskt informationsutbyte i en decentraliserad IT-miljö. Avsikten har varit att förbättra underlaget för beslut om olika förmåner och förhindra att oriktiga utbetalningar sker från två eller flera system samtidigt.

De tekniska lösningarna som utarbetats har byggts på dagens teknik för överföring via telenätet. Avsikten med projektet har också varit att utreda möjligheterna att överföra information på elektronisk väg via Internet.

Ursprungligen var det framför allt kontrollen av statliga medel som motiverade ett utökat informationsutbyte. Vad man då riktade intresset mot var huvudsakligen att kontrollera riktigheten i redan utgjorda utbetalningar. Med tiden har arbetet med elektroniska rutiner i ärendehantering fått en bredare inriktning. Arbetet har i allt högre utsträckning kommit att inriktas på möjligheterna att genom ett elektroniskt informationsutbyte säkerställa att beslutsunderlaget är korrekt från början, dvs. redan innan utbetalning sker. Skälet till detta är att system som leder till att beslut blir korrekta från början innebär en effektivare och mer rationell ärendehantering än ett system där kontrollen sker i efterhand. Ärendehantering förenklas, handläggningstiderna minskar och den enskilde kan snabbare erhålla den sökta förmånen.

Under utredningsarbetet har fler informationsflöden aktualiserats än de som varit föremål för Kontrollrutinprojektets arbete. En samlad beskrivning av de elektroniska informationsflöden som ligger till grund för våra förslag finns i kapitel 5 och återges även i *bilaga 2*.

1.3 Avgränsning av uppdraget

Uppdraget avser ett informationsutbyte mellan AMS, RFV, CSN och arbetslöshetskassorna. Med RFV avses även de allmänna försäkringskassorna. Vad gäller Arbetsmarknadsverkets verksamhet är det dock endast länsarbetsnämnderna som är intressanta, inte AMS. Anledning-

en till den förstnämnda avgränsningen är att RFV och de allmänna försäkringskassorna är gemensamt registeransvariga för uppgifter i socialförsäkringsregistren. Både RFV och de allmänna försäkringskassorna lämnar således uppgifter från dessa register. På motsvarande sätt är det såväl RFV som de allmänna försäkringskassorna som inhämtar uppgifter till dessa register. Förklaringen till att informationsutbytet endast skall avse länsarbetsnämnderna är att för arbetsförmedlingsregistret är endast dessa registeransvariga. Det är således endast länsarbetsnämnderna som lämnar ut och inhämtar uppgifter till detta register. I de undantagsfall där det i en författning, i stället för länsarbetsnämnderna, är föreskrivet att AMS är det organ som är skyldigt att lämna ut uppgifter har vi valt att särskilt ange detta. Uppgifterna lämnas dock enligt registerlagstiftningen ut av länsarbetsnämnderna, inte av AMS.

Eftersom arbetslöshetskassorna inte har samma informationsmöjligheter som myndigheter och allmänna försäkringskassor har vi gjort en fördjupad översyn av hur utredningen i arbetslöshetsersättningsärenden går till i dag. Uppdraget omfattar emellertid inte en översyn av själva organisationen av arbetslöshetsförsäkringen.

Vårt uppdrag omfattar endast förutsättningarna för ett utökat informationsutbyte mellan länsarbetsnämnderna, RFV, de allmänna försäkringskassorna, CSN och arbetslöshetskassorna. Någon översyn av den materiella lagstiftningen, dvs. av de regelverk som reglerar de skilda förmånslag som är föremål för informationsutbytet, ingår således inte i uppdraget.

En förutsättning för att ett ökat informationsutbyte skall kunna ske i elektronisk form är att det finns en rättslig möjlighet att utbyta information på ADB-medium, t.ex. genom att mottagaren har direktåtkomst till elektroniskt lagrad information hos utlämnaren. I uppdraget ingår dock inte att göra en generell översyn av registerförfattningarna. Vi har därför begränsat utredningen i den del som avser behandlingen av personuppgifter till de regler som är av omedelbar betydelse för uppgiftslämnande genom direktåtkomst.

Vi har inte i uppdrag att utreda det behov som andra myndigheter kan ha av ett ökat informationsutbyte med länsarbetsnämnderna, RFV, de allmänna försäkringskassorna, CSN och arbetslöshetskassorna. I våra förslag har vi dock försökt att så långt det är möjligt ta hänsyn till att andra myndigheter i framtiden kan komma att delta i ett informationsutbyte.

1.4 Utredningsarbetet

Vi har under arbetets gång gjort studiebesök hos AMS, RFV, CSN, Arbetslöshetskassan för Service och kommunikation (SEKO) och Akademikernas Erkända Arbetslöshetskassa (AEA). Avsikten med dessa besök har varit att inhämta information om hur den automatiserade behandlingen av personuppgifter fungerar i respektive verksamhet och om det behov som finns att hämta och lämna information på elektronisk väg. Vi har, för att informera oss om andra myndigheters synpunkter på regler om sekretessgenombrott och elektroniskt informationsutbyte, även samrått med företrädare för Kontrollrutinprojektet (se avsnitt 1.2). Viss kontakt har även förekommit med företrädare för det s.k. SHS-projektet (se avsnitt 9.3.3) och Offentlighets- och sekretesskommittén (Ju 1999:06).

Vi har övervägt om det redan under utredningstiden skulle vara möjligt att påbörja ett utökat informationsutbyte i den meningen att RFV, de allmänna försäkringskassorna och CSN, utöver den information CSN redan lämnar i vuxenstudiestöd, skulle kunna lämna information på elektronisk väg till arbetslöshetskassorna. Förutsättningar för en sådan försöksverksamhet har emellertid inte bedömts föreligga.

Utredningen har vidare för att informera sig om de nordiska ländernas och några av EU-medlemsländernas regleringar av offentlighet, sekretess och informationsutbyte på elektronisk väg, inhämtat viss utredning från Norge, Danmark, Finland, Nederländerna, Storbritannien och Frankrike.

1.5 Disposition av betänkandet

I del A, som består av kapitel 2–10, ger vi en allmän bakgrund till våra överväganden. I del B redovisar vi våra överväganden. Del B består av kapitel 11–18.

Varje bakgrundskapitel avslutas med en sammanfattning. Det är möjligt att läsa endast sammanfattningarna i kapitel 2–10 för att därefter läsa våra överväganden i kapitel 11–18.

I kapitel 2 beskriver vi respektive system och utgiftsutvecklingen för varje system. I kapitel 3 beskriver vi de utredningsmöjligheter som finns att tillgå. I kapitel 4 beskriver vi gällande föreskrifter om informationsöverföring och i kapitel 5 redogör vi för de elektroniska informationsöverföringar som rent faktiskt sker mellan systemen i dag. I kapitel 6 redogör vi för handlingsoffentlighet och sekretess och i kapitel 7 redogör vi regler om behandling av personuppgifter. I kapitel

8 beskriver vi vissa studier som gjorts avseende omfattningen av felaktiga utbetalningar. I kapitel 9 redogör vi för IT-utvecklingen inom den offentliga förvaltningen och i kapitel 10 ger vi en beskrivning av förhållandena i andra länder.

Kapitel 11 inleder våra överväganden. I detta kapitel redogör vi för behovet av ett ökat informationsutbyte. Vi fördjupar oss särskilt i arbetslöshetskassornas behov av ett utökat informationsutbyte.

Ett ökat utbyte av information måste kunna gå att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. I kapitel 12 tar vi ställning till frågor om integritet.

I kapitel 13 tar vi ställning till frågan om arbetslöshetskassornas hantering av ärenden om arbetslöshetsersättning skall omfattas av handlingsoffentlighet och sekretess. Vi lämnar även förslag till sekretessbestämmelser.

I kapitel 14 lämnar vi förslag till författningsändringar avseende sekretessbrytande bestämmelser i form av uppgiftsskyldighet. Den föreslagna regleringen tar främst sikte på arbetslöshetskassornas behov av information från övriga aktörer i informationsutbytet.

I kapitel 15 beskriver vi våra överväganden vad gäller anpassning till personuppgiftslagens krav och redovisar de författningsändringar vi anser nödvändiga vad gäller utformningen av ändamålsbestämmelserna i syfte att utbyta information mellan de aktuella verksamheterna.

I kapitel 16 lämnar vi förslag till författningsändringar i syfte att möjliggöra en elektronisk överföring mellan systemen på medium för automatiserad databehandling.

I kapitel 17 tar vi inledningsvis ställning till om uppgifter får lämnas ut i det i utredningen aktuella informationsutbytet genom att mottagaren har direktåtkomst till elektroniskt lagrad information hos utlämnaren. Vi lämnar även förslag till författningsändringar i syfte att möjliggöra direktåtkomst till uppgifter i länsarbetsnämndernas samt RFV:s och de allmänna försäkringskassornas verksamhet.

I kapitel 18 redovisar vi ekonomiska och andra konsekvenser av våra förslag.

I kapitel 19 finns författningskommentarerna. Vi lämnar endast kommentarer till förslagen till lagändringar.

A. BAKGRUNDEN TILL VÅRA FÖRSLAG

2 Arbetslöshetsförsäkrings-, socialförsäkrings- och studiestödssystemen

I detta kapitel beskriver vi de system som är föremål för vår utredning. Vi har begränsat redogörelsen till arbetslöshetsförsäkrings-, socialförsäkrings- och studiestödssystemen eftersom det är i dessa tre system som ärendehanteringens leder till utbetalning av förmåner. Länsarbetsnämnderna är endast aktuella i informationsutbytet som uppgiftslämnare.

Vi har delat in redogörelsen av varje system i tre avsnitt. I ett inledande avsnitt beskriver vi administrationen. Därefter beskriver vi de skilda förmåner som är aktuella i utredningen, dvs. de förmåner som redan i dag är föremål för ett elektroniskt informationsutbyte eller för vilka det finns ett behov av att utbyta information på elektronisk väg. Avslutningsvis beskriver vi utgiftsutvecklingen för utbetalningar inom respektive system.

2.1 Arbetslöshetsförsäkringen

2.1.1 Administrationen

Arbetslöshetsförsäkringen administreras av arbetslöshetskassorna. Arbetslöshetskassorna, som är 39 stycken till antalet, är inga myndigheter. De är privata organ, åt vilka förvaltningsuppgift överlämnats enligt 11 kap. 6 § regeringsformen. Arbetslöshetskassorna utgör från staten fristående offentlighetsrättsliga subjekt. I doktrinen har de ansetts tillhöra gruppen offentlighetsrättsliga korporationer (Marcusson, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, 1989, s. 261 och 321) och även ansetts utgöra ett slags ekonomiska föreningar (Mallmén, Lagen om ekonomiska föreningar, 2 uppl., 1995, s. 25 jfr lagrådets yttrande i prop. 1996/97:107 s. 221).

Verksamheten regleras i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor och i förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor. Rätten till

arbetslöshetsersättning regleras i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

För att ha rättskapacitet måste en arbetslöshetskassa vara registrerad hos AMS. En förening kan registreras som arbetslöshetskassa om den har minst 10 000 medlemmar, har till ändamål att ge medlemmarna ersättning vid arbetslöshet samt har antagit stadgar och utsett styrelse och revisorer i enlighet med lagen om arbetslöshetskassor. En registrerad arbetslöshetskassa kan förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter. Den kan även föra talan vid domstolar och andra myndigheter.

Eftersom arbetslöshetskassorna inte är och inte heller jämställs med myndigheter omfattas de varken av förvaltningslagen (1986:223), tryckfrihetsförordningen eller sekretesslagen (1980:100). Lagen om arbetslöshetskassor och lagen om arbetslöshetsförsäkring innehåller emellertid åtskilliga bestämmelser om överklagande, omprövning och ändring av beslut som på många sätt överensstämmer med reglerna i förvaltningslagen.

Handläggningen, dvs. beslut i enskilda ärenden om arbetslöshetsersättning är att betrakta som myndighetsutövning. Besluten kan därför överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Kassorna står när det gäller handläggningen av ärenden under tillsyn av Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK). De anställda kan vid myndighetsutövning ställas till ansvar för tjänstefel och åtnjuter samtidigt ett förhöjt straffskydd. Vidare är staten skadeståndsskyldig för felaktiga åtgärder av kassornas personal i myndighetsutövningen.

Arbetslöshetsförsäkringen finansieras till cirka 92 procent med statliga medel över anslag på statsbudgeten. Arbetslöshetskassorna bidrar till finansieringen genom finansieringsavgifter motsvarande för närvarande cirka åtta procent av kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslöshetskassornas administration finansieras av kassorna själva genom medlemsavgifter. Arbetslöshetsersättning till dem som inte är medlemmar i eller anslutna till någon arbetslöshetskassa finansieras helt med statsmedel. Arbetslöshetskassan Alfa, som ombesörjer utbetalning av ersättning till dessa, erhåller ett särskilt statsbidrag för att täcka kostnaderna för den administrationen.

AMS utövar tillsyn över arbetslöshetskassornas verksamhet. Arbetslöshetskassorna är enligt 88 § lagen om arbetslöshetskassor skyldiga att samverka med varandra i frågor som rör administration, service, information, utbildning och utveckling av kassornas verksamhet. Detta sker genom Arbetslöshetskassornas Samorganisations (SO) försorg.

2.1.2 Arbetslöshetsförsäkringssystemet

Arbetslöshetsförsäkringen är en lagreglerad trygghetsförsäkring som har till syfte att skydda mot inkomstbortfall vid ofrivillig arbetslöshet. Arbetslöshetsförsäkringen har förutom det rena försörjningsmotivet, kommit att omfattas av de arbetsmarknadspolitiska målen (prop. 1996/97:107 s. 83).

Rätten till ersättning regleras i lagen om arbetslöshetsförsäkring. Lagen kompletteras av förordningen om arbetslöshetsförsäkring och av AMS verkställighets- och tillämpningsföreskrifter. Villkoren för medlemskap i en arbetslöshetskassa regleras i lagen om arbetslöshetskassor.

Arbetslöshetsförsäkringen är allmän i det avseendet att den även innefattar – förutom en frivillig inkomstrelaterad försäkring vilken gäller för den som är medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa och som varit medlem eller ansluten i minst tolv månader – en grundförsäkring. Grundförsäkringen, som motsvarar det tidigare kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS), gäller för den som inte är medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa eller som är medlem eller ansluten men inte uppfyller villkoren för att få inkomstrelaterad ersättning från försäkringen. Grundförsäkringen utbetalas för icke-medlemmar från Arbetslöshetskassan Alfa.

Arbetslöshetsförsäkringen omfattar både arbetstagare och företagare. Ett grundvillkor för att rätt till ersättning skall föreligga enligt såväl grundförsäkringen som inkomstbortfallsförsäkringen är enligt 9 § lagen om arbetslöshetsförsäkring att den sökande står till arbetsmarknadens förfogande. Det anses den göra som är arbetslös, arbetsför och i övrigt är oförhindrad att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning av viss minsta omfattning, är beredd att anta erbjudet lämpligt arbete, är anmäld som arbetssökande hos arbetsförmedlingen i föreskriven ordning och aktivt söker lämpligt arbete men inte kan få ett sådant arbete.

Ersättningsrätten bygger på att den sökande skall ha en fast förankring på arbetsmarknaden genom att inom en viss tidsram före arbetslösheten ha haft reguljärt arbete av viss omfattning, dvs. utfört arbete motsvarande åtminstone det arbetsvillkor som anges i 12 § lagen om arbetslöshetsförsäkring. Denna tid kallas ramtid.

Enligt 18 § samma lag kan ersättning från grundförsäkringen även beviljas en sökande som uppfyller ett s.k. studerandevillkor, dvs. som stått till arbetsförmedlingens förfogande eller förvärvsarbetat viss tid i anslutning till att han eller hon avslutat en utbildning på heltid som berättigar till studiesocialt stöd.

Vid bestämmande av ramtid för prövningen av arbetsvillkoret bortses från viss tid, s.k. överhoppningsbar tid, enligt 16–17 §§ lagen om arbetslöshetsförsäkring. Sådan tid medför att ramtiden förlängs med motsvarande tid. Genom att ramtiden förlängs kan arbete som ligger före den överhoppningsbara tiden komma att läggas till grund för ersättningen.

Som överhoppningsbar tid räknas bl.a. tid då den sökande varit förhindrad att arbeta på grund av sjukdom, avslutad heltidsutbildning, föräldraledighet med föräldrapenning, deltagande i ungdomsgarantin eller i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Arbetslöshetsersättning lämnas enligt 10 § lagen om arbetslöshetsförsäkring i regel inte till den som studerar. I vissa undantagsfall – när studierna är av mer tillfällig natur och begränsad omfattning och kan avbrytas när som helst till förmån för arbete – kan dock ersättning lämnas. Särskilda skäl att lämna ersättning till personer som är arbetslösa och deltar i utbildning kan finnas vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, orienteringskurser och viss annan utbildning.

Arbetslöshetsersättning utgår i form av dagpenning, dvs. ett belopp beräknat per dag. Ersättning lämnas under högst fem dagar i veckan under som längst 300 dagar, eller om den sökande fyllt 57 år före ersättningsperiodens slut, under 450 dagar. I propositionen En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring (prop. 1999/2000:139) föreslås att ersättningsperioden från den 1 januari 2001 är 300 dagar för alla men att den skall kunna förlängas med ytterligare längst 300 dagar.

Varje ersättningsperiod inleds med en karenstid på fem dagar. Rätten till dagpenning upphör enligt 22 § lagen om arbetslöshetsförsäkring vid månadsskiftet före den månad då den arbetslöse fyller 65 år. Dagpenningen i grundförsäkringen lämnas vid arbetslöshet från heltidsarbete med 240 kronor per dag och i inkomstbortfallsförsäkringen med normalt 80 procent av den sökandes normala inkomst före arbetslösheten, dock med högst 580 kronor per dag. Vid deltidsarbete minskas dagpenningen proportionellt.

Arbetslöshetskassorna betalar även ut arbetslöshetsersättning till dem som deltar i offentligt tillfälligt arbete, enligt 14 § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd och ersättning i form av tillfällig avgångsersättning som beviljats vissa personer under hösten 1997 med stöd av bestämmelsen i 3 b § lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring.

2.1.3 Utgiftsutveckling

Arbetslösheten har varit hög under hela 1990-talet och medfört stora utbetalningar av arbetslöshetsersättning. Under 1999 var 5,6 procent av arbetskraften öppet arbetslösa och 32,4 miljarder kronor betalades ut i arbetslöshetsersättning. Motsvarande belopp år 1998 var 32,6 miljarder kronor och 37,5 miljarder kronor betalades ut år 1997. De totala utgifterna under anslaget Bidrag till arbetslöshetsersättning (utgiftsområde 13, A1) uppgick under 1999 till knappt 34,5 miljarder kronor. I budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1) beräknas den öppna arbetslösheten under 2000, mätt som årsgenomsnitt, uppgå till 4,6 procent och under 2001 till 3,8 procent. Utgifterna för arbetslöshetsersättningen beräknas enligt budgetpropositionen för 2001 minska till 25,7 miljarder kronor under 2001.

2.2 Socialförsäkringen

2.2.1 Administrationen

Socialförsäkringen och anslutande bidragssystem administreras av RFV och de allmänna försäkringskassorna. Socialförsäkringens administration regleras i lagen (1962:381) om allmän försäkring, förordningen (1998:739) med instruktion för Riksförsäkringsverket samt i förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för RFV att meddela föreskrifter.

RFV är central förvaltningsmyndighet och ansvarar inom socialförsäkringens administration för bl.a. tillsyn av de allmänna försäkringskassorna, normering, ekonomistyrning och systemägarskap. RFV har enligt 20 kap. 12 § lagen om allmän försäkring att verka för att bestämmelserna om den allmänna försäkringen tillämpas likformigt och rättvist.

Det finns en allmän försäkringskassa i varje län, sammanlagt 21 stycken. De allmänna försäkringskassorna har ansvar för handläggning och utbetalning av socialförsäkringar och bidrag samt för samhällets samordning av arbetslivsinriktad rehabilitering.

Försäkringskassornas verksamhet regleras i lagen om allmän försäkring och finansieras helt med statliga medel. Försäkringskassorna har inte några medlemmar. Styrelsen och direktören för en försäkringskassa utses av regeringen.

Försäkringskassornas rättsliga ställning är otydlig. Kassornas handläggning och beslut är att betrakta som myndighetsutövning. Enligt förarbetena till den reglering om de allmänna försäkringskassorna som

i dag återfinns i 18 kap. lagen om allmän försäkring är de allmänna försäkringskassorna självständiga offentligrättsliga juridiska personer (prop. 1961:45 s. 188). De är, i likhet med arbetslöshetskassorna, att betrakta som sådana enskilda subjekt åt vilka förvaltningsuppgifter överlämnats enligt 11 kap. 6 § regeringsformen. Försäkringskassorna är således inte en del av staten. I praxis har försäkringskassorna emellertid i vissa sammanhang betraktats som myndigheter (RÅ 1965 ref. 1, RÅ 1968 ref. 42, RÅ 1974 ref. 98 och RÅ 1981 2:23) och i andra inte (RÅ 1984 2:80). I förarbetena till 2 kap. tryckfrihetsförordningen uttalades, när det gällde myndighetsbegreppet i regeringsformens mening, att allmänna försäkringskassor får anses utgöra myndigheter (prop. 1975/96:160 s. 135, KU 1975/76:48, rskr. 1975/76:324) men senare har statsmakten inte ansett att det närmare går att bestämma den allmänna försäkringskassans formella status (prop. 1982/83:127, SOU 1996:64, prop. 1996/97:63, bet. 1996/97:SfU12, rskr. 1996/97:273).

I samband med en översyn av socialförsäkringens administration konstaterades att försäkringskassorna är från staten fristående offentligrättsliga organ som vid myndighetsutövning kan betraktas som förvaltningsmyndigheter. Översynen resulterade i ett antal förändringar av uppgifter och funktioner för de allmänna försäkringskassorna och RFV i syfte att tydliggöra ansvaret mellan dem samtidigt som den nuvarande associationsformen och organisationsstrukturen inom socialförsäkringsadministrationen bibehölls (SOU 1996:64, prop. 1996/97:63, bet. 1996/97:SfU12, rskr. 1996/97:273 och prop. 1997/98:41, bet. 1997/98:SfU8, rskr. 1997/98:153).

Till skillnad från vad som gäller för arbetslöshetskassorna anses såväl förvaltningslagen som tryckfrihetsförordningen (jfr RÅ 1968 ref. 42) och sekretesslagen (jfr RÅ 81 2:23) gälla för de allmänna försäkringskassornas ärendehandläggning.

2.2.2 Socialförsäkringssystemet

Socialförsäkringen är en obligatorisk och allmän statlig försäkring. Den omfattar ett femtiotal olika slag av försäkrings- och bidragsärenden som är indelade i verksamhetsområdena ekonomiskt stöd till barnfamiljer, ersättning vid sjukdom och handikapp, ersättning vid ålderdom, annan utbetalning och åtgärder mot ohälsa. En översikt över trygghetssystemens omfattning framgår av följande bild (jfr RFV:s årsredovisning för socialförsäkringen budgetåret 1999) där försäkrings- och förmånslag är uppställda efter verksamhetsområdena.

Verksamhetsöversikt

Verksamhetsområde

Socialförsäkringarna och dess administration delas in i olika verksamhetsområden. Ekonomiskt stöd till barnfamiljer, Ersättning vid sjukdom och handikapp, Ersättning vid ålderdom, Annan utbetalning samt Åtgärder mot ohälsa.

■ Ekonomiskt stöd till barnfamiljer

Allmänt barnbidrag inkl. flerbarnstillägg
Förlängt barnbidrag
Underhållsstöd
Familjebidrag
Bostadsbidrag
Adoptionskostnadsbidrag

Barnpension
Havandeskapspenning
Föräldrapenning
Tillfällig föräldrapenning
Vårdbidrag

■ Ersättning vid sjukdom och handikapp

Sjukpenning
Småföretagarförsäkring
Semesterlöneförsäkring
Frivillig försäkring
Närstående­penning
Smittbärarsättning
Rehabiliteringsersättning
Arbets­hjälpmedel
Arbets­skadesjukpenning
Arbets­skadelivränta inkl. begravningshjälp

Förtidspension
Sjukbidrag
Handikappersättning
Bilstöd till handikappade
Assistansersättning
Tandvård
EU-vård
Yrkesskedeförsäkringar
Läkemedel

■ Ersättning vid ålderdom

Ålderspension
Änkepension
Omställningspension
Särskild efterlevandepension

Delpension
Bostadstillägg till pensionärer inkl. hustrutillägg
Frivillig försäkring

■ Annan utbetalning

Dagpenning till totalförsvarspliktiga
Reseersättning m.m till vissa funktions­hindrade personer

Utbildningsbidrag
Generationsersättning
Finansieringsbidrag

■ Åtgärder mot ohälsa

Samordnad rehabilitering
Förebyggande insatser

Socialförsäkringslagen (1999:799), som träder i kraft den 1 januari 2001, reglerar vem som omfattas av socialförsäkringen och kompletterar därför regelverken för respektive socialförsäkringsförmån i det avseendet. Rätten till en förmån skall i regel grundas på bosättning eller förvärvsarbete i Sverige. Lagen skiljer på bosättningsbaserad och arbetsbaserad försäkring.

Den allmänna försäkringen gäller, enligt lagen om allmän försäkring bl.a. sjukförsäkring, sjukpenning, havandeskapspenning, föräldrapenning, folkpensionering och försäkring för tilläggspension. Övriga socialförsäkringsförmåner regleras i särskilda författningar.

Den som är sjukpenningförsäkrad har rätt till ersättning grundad på sjukpenninggrundande inkomst (SGI). SGI är den årliga inkomst som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete, antingen som arbetstagare i allmän eller enskild tjänst eller på annan grund. Den fungerar som beräkningsunderlag för olika ersättningar inom sjukpenningförsäkringen, t.ex. för sjukpenning och föräldrapenning.

I det följande beskriver vi de socialförsäkringsförmåner och anslutande förmåner som i dag är aktuella för ett elektroniskt informationsutbyte.

Sjukpenning kan utgå vid sjukdom. Havandeskapspenning kan under vissa förutsättningar utbetalas till en havande kvinna, förutsatt att havandeskapet satt ned hennes förmåga att utföra arbetsuppgifter med minst en fjärdedel eller om hon inte kan omplaceras till annat arbete på grund av föreskrift om förbud mot arbete. Föräldrapenning utgår till förälder eller den som t.ex. med anledning av adoption, likställs med förälder och är ledig för vård av barn. Tillfällig föräldrapenning betalas ut till förälder eller med förälder likställd person som behöver avstå från förvärvsarbete för exempelvis vård av sjukt barn som inte fyllt 12 år.

Folkpension och allmän tilläggspension som utbetalats enligt reglerna i bl.a. lagen om allmän försäkring har successivt ersatts med ett nytt pensionssystem, som regleras i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension. Lagen trädde i kraft i vissa delar redan den 1 januari 1999 och träder i kraft i återstående delar den 1 januari 2001. De första pensionerna enligt de nya reglerna kommer att betalas ut år 2001. Förtidspension kan utbetalas till den som är mellan 16 och 65 år och som har en varaktig nedsatt arbetsförmåga med minst en fjärdedel. Om den nedsatta arbetsförmågan inte är varaktig men kan antas bli bestående under avsevärd tid utgår i stället sjukbidrag.

Barnbidrag och flerbarnstillägg regleras i lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag. Barnbidrag utbetalas till förälder eller person som jämställs med förälder för ett barn till och med det kvartal under vilket

barnet fyller 16 år. Flerbarnstillägg kan utbetalas till den som har tre eller flera barn. Förlängt barnbidrag regleras i lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag. Det utbetalas till ett barn som studerar på grundskolenivå eller motsvarande efter det att barnet fyllt 16 år till och med den månad utbildningen slutförts eller avbrutits.

Underhållsstöd regleras i lagen (1996:1030) om underhållsstöd. Om den bidragsskyldige föräldern inte betalar eller betalar ett för lågt underhåll kan försäkringskassan betala ut underhållsstöd eller förlängt underhållsstöd. Betalning sker till den förälder som barnet bor tillsammans med tills barnet fyllt 18 år. Den förälder som barnet inte varaktigt bor tillsammans med och som därför enligt 7 kap. 2 § första stycket föräldrabalken skall betala underhållsbidrag till barnet är utifrån bl.a. sin ekonomiska förmåga återbetalningsskyldig till staten. Förlängt underhållsstöd kan betalas ut till ett barn som går i skolan när det fyller 18 år eller återupptar skolgången innan det fyller 19 år. Förlängt underhållsstöd utgår så länge barnet studerar, dock längst till och med juni månad det år då barnet fyller 20 år.

Närståendepenning utgår enligt bestämmelserna i lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård. Lagen föreskriver en rätt till ersättning för den som avstår från förvärvsarbete för att ta hand om en närstående person som är svårt sjuk.

Smittbärrpenning utgår enligt bestämmelserna i lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare. Smittbärrpenning utbetalas till den som har eller antas ha en smittsam sjukdom utan att ha förlorat arbetsförmågan eller till den som smittar eller misstänks föra smitta vidare, utan att vara sjuk.

Rehabiliteringsersättning utgår enligt regler i lagen om allmän försäkring, 6 kap. 5 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring och förordningen (1991:1321) om rehabiliteringsersättning. Rehabiliteringspenning utgår till den som har sin arbetsförmåga nedsatt med minst en fjärdedel till följd av sjukdom och deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering. Ersättning kan även betalas ut i förebyggande syfte för att den försäkrade skall kunna få eller få behålla ett arbete.

Bostadsbidrag lämnas enligt bestämmelserna i lagen (1993:737) om bostadsbidrag. Bostadsbidraget är preliminärt och bestäms efter den uppskattade inkomsten för hela kalenderåret. Det slutliga bostadsbidraget bestäms i efterhand när inkomsttaxeringen för året är klar. Bostadstillägg till pensionen är ett inkomstprövat tillägg som lämnas enligt bestämmelserna i lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer. Familjebidrag till totalförsvarspliktig är en behovsprövad förmån som regleras i 7 kap. förordningen (1996:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga.

Utbildningsbidrag utbetalas enligt reglerna i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd till den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Arbetsförmedlingen fattar beslut om deltagande i sådant program. Enligt 6 och 7 §§ nämnda förordning är det den allmänna försäkringskassan som beräknar och utbetalar utbildningsbidraget. Utbildningsbidraget är i regel lika stort som det belopp deltagaren skulle haft i arbetslöshetsersättning.

2.2.3 Utgiftsutveckling

Socialförsäkringens totala kostnader för 1999 (jfr RFV:s årsredovisning för socialförsäkringen budgetåret 1999) var 326 miljarder kronor, motsvarande 17 procent av bruttonationalprodukten. Av de totala kostnaderna uppgick försäkringskostnaderna inom förmånsområdet ersättning vid ålderdom till 169,5 miljarder kronor, inom förmånsområdet sjukdom och handikapp till cirka 90 miljarder kronor, inom förmånsområdet barn och familj till 47,9 miljarder kronor, försäkringskostnader i form av andra utbetalningar till 10,7 miljarder kronor och kostnader för åtgärder mot ohälsa till 941 miljoner kronor. Kostnaderna för administrationen uppgick till cirka 6,7 miljarder kronor.

Vi har mot bakgrund av uppgifter från Finansdepartementet (den offentliga sektorns transfereringar till hushållen) gjort en ungefärlig uppskattning att de sammanlagda kostnaderna för de i utredningen aktuella socialförsäkringsförmånerna under 1999. Uppskattningen har gjorts mot bakgrund av de sammanlagda kostnaderna under det året vad gäller verksamheterna allmän tilläggspension, folkpension, förtidspension, bostadstillägg till pensionärer, sjukförsäkring, arbetsskadeförsäkring, föräldraförsäkring, utbildningsbidrag, barnbidrag, bostadsbidrag, bidragsförskott eller underhållsstöd. Denna indelning inbegriper vissa förmåner som inte ingår i informationsutbytet, t.ex. alla former av arbetsskadeförsäkringen även om det endast är rehabiliteringsersättning som är aktuell i informationsutbytet. Uppskattningen innefattar inte alla förmåner som är aktuella i informationsutbytet. Uppskattningen omfattar t.ex. inte dagpenning för totalförsvarspliktiga, närståendepenning eller smittbärrpenning. Mot bakgrund av detta har vi kommit fram till att de sammanlagda kostnaderna för de i utredningen aktuella socialförsäkringsförmånerna beräknas uppgå till cirka 280 miljarder kronor under 1999.

Socialförsäkringens utgifter minskade under åren 1993–1998 men ökade under 1999. Orsaken till den kraftiga ökningen är framför allt ökade utgifter för sjukförsäkringen och för allmän tilläggspension.

Sjukfrånvaron och kostnaden för sjukförsäkringen ökade kraftigt under 1998 och 1999. Under 1999 ökade kostnaderna för sjukpenningen med 30 procent jämfört med 1998 och uppgick till 25,3 miljarder kronor. Under 1998, då kostnaderna uppgick till 18,6 miljarder kronor, var motsvarande ökning drygt 33 procent jämfört med 1997. I 2000 års ekonomiska vårproposition (prop. 1999/2000:100) beräknade regeringen att anslaget Sjukpenning och rehabilitering m.m. (utgiftsområde 10 A 1) kommer att öka med 12,8 miljarder kronor fram till 2003 eller med i genomsnitt 9,9 procent per år. Enligt RFV:s prognos kommer kostnaderna för sjukpenningen att öka med omkring 7 miljarder kronor under 2000.

2.3 Studiestödet

2.3.1 Administrationen

CSN är central förvaltningsmyndighet för studiefinansiella och studiesociala frågor. Dess verksamhet regleras av förordningen (1996:502) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden. CSN är geografiskt indelad i tre regioner, med ett varierande antal lokalkontor i varje region. Huvudkontoret, som ligger i Sundsvall, har till uppgift att leda verksamheten. Det utfärdar föreskrifter och råd för handläggningen, utövar tillsyn och svarar för fortbildning. Det har också vissa handläggande uppgifter inom studiestödet och administrerar utbetalningen av studiestödet samt bevakar återbetalningen vid återkrav. Huvudkontoret ansvarar även för utveckling, förvaltning och drift av myndighetens gemensamma IT-system.

2.3.2 Studiestödssystemet

Studiestödssystemet består i dag av 14 olika stödformer och tre olika låneformer. I den nuvarande studiestödslagen (1973:349) regleras rätten till studiehjälp, studiemedel, korttidsstudiestöd, internatbidrag och särskilt vuxenstudiestöd s.k. SVUX. CSN administrerar också särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa, s.k. SVUXA, som regleras i lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa och förordningen (1983:1031) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa. Vidare administrerar CSN särskilt utbildningsbidrag, s.k. UBS, som regleras i förordningen (1996:1654) om särskilt utbildningsbidrag.

Studiemedel består av studiebidrag och studielån och omfattar två grupper studerande. Den ena gruppen är studerande på högskola och i

annan eftergymnasial utbildning. Den andra gruppen omfattar studerande som deltar i utbildning på grundskolenivå eller gymnasienivå, från och med det andra kalenderhalvåret efter det år den studerande fyllt 20 år. Systemet innefattar en inkomstprövning.

Vuxenstudiestöden SVUX, SVUXA och UBS riktar sig till de som arbetat viss tid innan studiernas påbörjande. Stödet avser i huvudsak studier på grundskolenivå eller gymnasienivå men kan även ges för orienteringskurser. SVUX kan utgå till de som arbetat minst fyra år innan studiestarten och tar studieledigt från arbete eller är arbetslös. SVUXA kan utgå till den som är arbetslös och anmäld på arbetsförmedlingen, är minst 21 år och har arbetat minst tre år innan studierna börjar. UBS kan utgå till studerande mellan 25 och 55 år. Stödet utgår såväl till arbetslösa som till arbetstagare. Vuxenstudiestöden är som vi närmare utvecklar i avsnitten 5.3 och 5.4 knutna till det förhållandet att den sökande är anmäld som arbetssökande vid arbetsförmedlingen och till arbetslöshetsförsäkringen.

Den 1 juli 2001 träder ett nytt studiestödssystem i kraft. Studiestödet regleras i den nya studiestödslagen (1999:1395) och omfattar i princip alla som studerar i reguljär utbildning. I det nya systemet ersätts dagens studiemedel, SVUX och SVUXA, med ett nytt sammanhållet studiestöd. Reglerna bygger till stor del på det nuvarande studiemedelssystemet och stödet kommer att kallas studiemedel. Särskilda regler kommer emellertid fortfarande att gälla för bidrag och lån till vuxenstuderande och centrala delar i regelverken för vuxenstudiestöd kommer att ingå i det nya studiestödssystemet. Det nya studiestödet är inte som dagens vuxenstudiestöd knutet till att den sökande är anmäld vid arbetsförmedlingen eller till nivån på dagpenningen från arbetslöshetsförsäkringen. Genom det nya systemet införs ett nytt återbetalningssystem. Studiestöden korttidsstudiestöd, internatbidrag, timersättning och s.k. Lärar-SVUX avskaffas.

Enligt övergångsreglerna till nya studiestödslagen skall äldre bestämmelser gälla till och med den 30 juni 2003 i fråga om studiestöd som avser tid före ikraftträdandet för studerande som påbörjat en utbildning och för den utbildningen beviljats SVUX eller SVUXA och i vissa fall även för studerande som beviljats studiemedel före den 1 juli 2001.

UBS kommer att finnas kvar i vart fall under den tid det s.k. Kunskapslyftet gäller, dvs. till utgången av år 2002. Regeringen avser att under 2000 komma med förslag om vuxenutbildningen efter år 2002. Då tar regeringen också ställning till om UBS skall finnas kvar efter utgången av år 2002.

2.3.3 Utgiftsutveckling

Varje år betalar CSN ut studiestöd till cirka en miljon studerande. Det finns drygt 1,3 miljoner låntagare och den sammanlagda låneskulden uppgår till 127 miljarder kronor. Under 1999 betalade CSN ut drygt 27 miljarder kronor i studiestöd, varav cirka 15,4 miljarder kronor i bidrag och 11,6 miljarder kronor i lån. Utgifterna för studiestödet uppgick under 1999 till 19,7 miljarder kronor. I dessa utgifter ingår även utgifter för studiehjälp, statliga ålderspensionsutgifter, avskrivningen av studielån, studiemedelsräntor samt vissa mindre studiesociala bidrag.

I 2000 års ekonomiska vårproposition utgår regeringen från att utgifterna inom utgiftsområdet Studiestöd ökar med 4,9 miljarder kronor mellan 1999 och 2003, vilket i fasta priser motsvarar en ökning på 3,8 procent per år. Utgifterna för studiemedel beräknas öka med 10,6 miljarder kronor under denna period. Utgifterna för vuxenstudiestödet beräknas minska med 5,8 miljarder kronor under samma period. Enligt regeringen kommer utbetalning av bidrag avseende studiemedel och vuxenstudiestöden SVUX, SVUXA och UBS att uppgå till cirka 13,5 miljarder kronor under 2000 och till drygt 14 miljarder kronor under 2001. I angivna belopp är inte kostnaden för vissa studiestöd inräknade, exempelvis för s.k. lärar-SVUX och NT-SVUX. I angivna belopp för 2000–2001 är inte heller utgifterna för studiehjälp och studiemedel inräknade.

2.4 Sammanfattning

Den avgörande skillnaden mellan arbetslöshetsförsäkringens och övriga systems uppbyggnad är att arbetslöshetsersättningen hanteras av enskilda organ, arbetslöshetskassorna. Arbetslöshetskassorna utgör inte myndigheter. Till skillnad från de allmänna försäkringskassorna, betraktas de inte heller som myndigheter i t.ex. tryckfrihetsförordningens eller sekretesslagens mening.

Från samtliga de system som omfattas av informationsutbytet betalades sammanlagt cirka 327 miljarder kronor ut under 1999. Av detta belopp betalade de allmänna försäkringskassorna ut cirka 280 miljarder kronor, CSN cirka 15 miljarder kronor och arbetslöshetskassorna cirka 32 miljarder kronor.

3 Utredningsmöjligheter i systemen

Behovet av informationsutbyte sammanhänger med de utredningsmöjligheter som står till buds i en viss verksamhet. Viktigt i detta sammanhang är uttryckliga bestämmelser om uppgiftsskyldighet för andra gentemot beslutande myndighet och organ. En uppgiftsskyldighet för en myndighet får till följd att myndigheten kan lämna ut uppgifter, utan hinder av sekretess. Genom att andra är uppgiftsskyldiga gentemot beslutande myndighet eller organ förbättras möjligheterna för myndigheten eller organet att erhålla de uppgifter som behövs för att kunna fatta ett riktigt beslut i ärendet.

I detta kapitel beskriver vi inledningsvis de krav på ärendehantering som ställs i förvaltningslagen (1986:223), främst bestämmelserna om handläggningen av ärenden, serviceskyldighet och om samverkan mellan myndigheter. Därefter går vi närmare in på de utredningsmöjligheter som finns inom socialförsäkrings-, studiestöds- och arbetslöshetsförsäkringssystemen.

Vad gäller utredningen i arbetslöshetsförsäkringsärenden har vi för den fortsatta förståelsen av arbetslöshetskassornas behov av information från andra valt att närmare beskriva hur ett ärende handläggs och hur informationsutbytet i dag är reglerat med länsarbetsnämnderna, RFV, de allmänna försäkringskassorna och CSN.

I kapitel 4 beskriver vi närmare de föreskrifter om uppgiftsskyldighet och uppgiftslämnande som finns i dag. I kapitel 5 beskriver vi det nuvarande elektroniska informationsutbytet mellan systemen.

3.1 Förvaltningslagens krav på ärendehantering

Förvaltningslagen gäller för förvaltningsmyndigheter. Länsarbetsnämnderna, RFV och CSN omfattas därför av lagen. Organ som är organiserade i privaträttsliga former är inte förvaltningsmyndigheter i förvaltningslagens mening, även om de anförtrotts offentlig förvaltningsuppgift eller myndighetsutövning enligt 11 kap. 6 § regerings-

formen. Utanför förvaltningslagens tillämpningsområde faller därför den verksamhet som bedrivs vid sådana förvaltningsrättsliga organ som t.ex. arbetslöshetskassorna. De allmänna försäkringskassorna har dock ansetts utgöra förvaltningsmyndigheter i regeringsformens mening (prop. 1975/76:160, KU 1975/76:48, rskr. 1975/76:324) och därmed också i förvaltningslagens mening (jfr prop. 1971:30, bet. KU 1971:36, rskr. 1971:222, jfr RÅ 1984 2:80).

Förvaltningsmyndigheter har ett ansvar att se till att ett ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Denna official- eller undersökningsprincip kommer till uttryck i 8 § första stycket förvaltningsprocesslagen, som i och för sig endast gäller för förvaltningsdomstolar. Även bestämmelsen i 4 § förvaltningslagen om myndigheternas skyldighet att ge enskilda vägledning och hjälp i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde anses dock ge uttryck för denna princip (Hellners & Malmqvist, 5 uppl., 1999, s. 52–55).

I 7 § förvaltningslagen föreskrivs att en myndighet vid handläggningen skall beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. Omfattningen av utredningen bestäms av hur långt officialprincipen sträcker sig. Utredningsskyldigheten varierar i olika slag av ärenden, bl.a. om det är fråga om enpartsärenden eller ärenden med skilda partsintressen (a.a. s. 54).

I regel finns det omfattande samverkansmöjligheter mellan myndigheter. Detsamma gäller för enskilda organ som i sekretesslagens (1980:100) mening jämföras med myndigheter. I 6 § förvaltningslagen slås t.ex. fast att varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. I 15 kap. 5 § sekretesslagen föreskrivs vidare att myndighet på begäran av annan myndighet skall lämna uppgift som den förfogar över, i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Som vi beskriver närmare i avsnitt 6.1.3 anses de allmänna försäkringskassorna omfattas av sekretesslagens bestämmelser. Lagen gäller dock inte för arbetslöshetskassorna.

Samverkans- och informationsskyldigheten i förvaltningslagen och sekretesslagen gäller inte för uppgifter som omfattas av sekretess. Som vi beskriver närmare i avsnitt 6.2.2 gäller visserligen sekretess för uppgift även mot annan myndighet eller mot, i sekretesslagens mening, ett med myndighet jämförat organ. Från denna huvudregel finns emellertid flera undantag som ger stöd för ett omfattande informationsutbyte (se avsnitt 6.2.3).

Av 16 § förvaltningslagen följer att en part har rätt att ta del av utredningsmaterialet i ett ärende. Myndigheternas skyldighet att låta parterna ta del av materialet i ärendet innan det avgörs, dvs.

myndigheternas kommunikationsplikt, regleras i 17 § förvaltningslagen. Dessa bestämmelser syftar till att garantera att en part i ett ärende får insyn i detta och därmed en möjlighet för parten att bemöta de uppgifter som kan komma att ligga till grund för avgörandet. Om en myndighet får in uppgifter från någon annan än parten i ärendet skall dessa uppgifter därför kommuniceras med denne innan ärendet avgörs.

Myndigheter är vidare skyldiga att ge enskilda service enligt 4 § förvaltningslagen. Enligt bestämmelsen är myndigheterna skyldiga att lämna upplysning, vägledning, råd och annan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Bestämmelsen bygger på den grundläggande principen att det allmännas företrädare så långt det är möjligt skall gå allmänheten till handa med upplysningar om sådant som rör myndigheternas verksamhet (a.a. s. 53). Myndigheterna är även skyldiga enligt 5 § förvaltningslagen att vara tillgängliga för allmänheten i så stor utsträckning som möjligt.

3.2 Utredningen i socialförsäkringsärenden

De allmänna försäkringskassornas handläggning av olika socialförsäkringsförmåner kan inte sammanfattas på ett enkelt sätt. Varje förmån har sitt särskilda regelverk som i sin tur har sin speciella utformning. Av denna anledning har vi begränsat vår redogörelse till framför allt de bestämmelser om uppgiftsskyldighet och utredningsåtgärder som finns lagen (1962:381) lagen om allmän försäkring och i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension. I de flesta av de övriga regelverken avseende socialförsäkringsförmåner och andra förmåner som de allmänna försäkringskassorna administrerar hänvisas till bestämmelserna i dessa lagar.

Genom ett flertal lagändringar som trädde i kraft den 1 oktober 1997 (SFS 1997:275), har de allmänna försäkringskassorna fått utökade utrednings- och kontrollmöjligheter i syfte att effektivisera verksamheten (prop. 1996/97:121, bet. 1996/97:SfU10, rskr. 1996/97:231).

I 20 kap. lagen om allmän försäkring finns generella regler som omfattar den allmänna försäkringen, dvs. sjukförsäkring bestående av bl.a. sjukpenning och föräldrapenningförmåner, folkpensionering och försäkring för tilläggspension. I 20 kap. 8 § lagen om allmän försäkring föreskrivs att försäkrad eller annan som har rätt till ersättning enligt lagen är skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av den lagen. Uppgifter om faktiska förhållanden skall lämnas på heder och samvete om inte särskilda skäl talar mot det. Av bestämmelsens fjärde stycke framgår att den allmänna försäkrings-

kassan, även i andra fall än när det är särskilt föreskrivet för bedömningen av rätten till ersättning som försäkringskassan betalar ut enligt lagen, får göra förfrågan hos den försäkrade eller annan som kan antas kunna lämna nödvändiga uppgifter samt även besöka den försäkrade. Om den försäkrade underlåter att lämna uppgifter eller vägrar ta emot besök kan ersättningen enligt 20 kap. 3 § lagen om allmän försäkring dras in eller sättas ned. Den försäkrade kan enligt 20 kap. 4 § bli återbetalningsskyldig vid oriktigt uppgiftslämnande.

I 20 kap. 9 § lagen om allmän försäkring föreskrivs en uppgiftsskyldighet generellt för statliga och kommunala myndigheter, arbetsgivare och försäkringsrättningar. De skall på begäran lämna RFV och allmän försäkringskassa uppgift om namngiven person angående förhållande som är av betydelse för tillämpning av lagen. Uppgiftsskyldigheten för myndigheterna bryter eventuell sekretess för uppgifterna hos dessa.

I sjukpenningärenden gäller, förutom bestämmelserna i 20 kap. lagen om allmän försäkring, särskilda regler i lagens tredje kapitel. I sådana ärenden skall den sökande enligt 3 kap. 8 § lagen om allmän försäkring lämna en sjukpenningförsäkran på heder och samvete samt under vissa förutsättningar även ett läkarintyg eller ett särskilt läkarutlåtande. Den allmänna försäkringskassan kan enligt 3 kap. 8 a § lagen om allmän försäkring infordra utlåtande från läkare eller annan sakkunnig, begära att den försäkrade genomgår en utredning för bedömning av den försäkrades medicinska tillstånd, arbetsförmåga och behov av och möjligheter för rehabilitering. Försäkringskassan har även en möjlighet att under pågående sjukperiod göra förfrågan hos den försäkrade, dennes arbetsgivare, läkare eller annan som kan antas kunna lämna nödvändiga uppgifter och även besöka den försäkrade.

Den försäkrades skyldighet är sanktionerad i 20 kap. 3 § lagen om allmän försäkring. Bestämmelsen föreskriver att ersättning kan dras in eller sättas ned om den försäkrade underlåter att fullgöra sina skyldigheter. Den försäkrade är enligt 3 kap. 6 § första stycket skyldig att anmäla sådan ändring som är av betydelse för rätten till sjukpenning eller för sjukpenningens storlek. Den skyldigheten är sanktionerad i 3 kap. 17 § lagen om allmän försäkring genom att sjukpenning får dras in eller sättas ned om en försäkrad underlåter att anmäla sådana ändrade uppgifter.

I ärenden om föräldrapenningförmåner gäller reglerna i 20 kap. 3, 8 och 9 §§ lagen om allmän försäkring och, genom en hänvisning i 4 kap. 18 §, även reglerna i 3 kap. 6 och 17 §§.

Bestämmelserna i 20 kap. lagen om allmän försäkring gäller i princip inom hela försäkrings- och bidragsområdet. I de flesta av de regelverk som är aktuella i utredningen (se avsnitt 2.2.2) hänvisas till bestämmelserna i 20 kap. 3, 8 och 9 §§. I flera av de övriga regelverken

finns även bestämmelser om uppgiftsskyldighet och utredningsåtgärder i det specifika förmånslaget.

I exempelvis lagen om inkomstgrundad ålderspension finns särskilda bestämmelser om uppgiftsskyldighet dels i 15 kap. 11 § för den sökande, dels i 15 kap. 13 § för andra än den sökande. I sistnämnda bestämmelse föreskrivs att statliga och kommunala myndigheter, arbetsgivare, försäkringsinrättningar och arbetslöshetskassor på begäran skall lämna uppgift till bl.a. allmän försäkringskassa och RFV om namngiven person när det gäller förhållande som är av betydelse för tillämpningen av lagen.

3.3 Utredningen i studiestödsärenden

Regelverken för studiestöd är utformade så att de förutsätter ett omfattande informationsinhämtande från andra inför beslut om utbetalning av studiestöd. CSN inhämtar i dag information från t.ex. RSV, RFV, utbildningsanordnare och, vid handläggning av vuxenstudiestöd, även från länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna.

I den nya studiestödslagen (1999:1395), som träder i kraft den 1 juli 2001, finns ett flertal bestämmelser om uppgiftsskyldighet och utredningsåtgärder. Studiestöd beviljas i regel efter ansökan enligt bestämmelserna i 2 kap. 13 § och 3 kap. 29 §.

Studierande skall enligt 3 kap. 27 § anmäla sådan ändring av sina förhållanden som har betydelse för rätten till studiemedel eller för studiemedlens storlek. Motsvarande gäller studiehjälp enligt 2 kap. 26 § nya studiestödsförordningen (2000:655). Låntagare skall enligt 4 kap. 26 § lämna CSN de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen för bestämmelserna om återbetalning av lån. Enligt 2 kap. 28 § och 3 kap. 36 § nya studiestödsförordningen skall uppgifterna i ansökan om studiehjälp respektive studiemedel lämnas på heder och samvete.

I 5 kap. 1 § nya studiestödslagen regleras återkrav av studiestöd. En studierande är skyldig att återbetala studiemedel som denne uppburit felaktigt eller med för högt belopp.

I 6 kap. 6 och 7 §§ nya studiestödslagen finns bestämmelser om läroanstalts, allmän försäkringskassas och annan myndighets uppgiftsskyldighet gentemot CSN. Enligt 6 kap. 7 § första stycket är en allmän försäkringskassa skyldig att enligt de bestämmelser som regeringen meddelar lämna CSN eller överklagandenämnden för studiestödsärenden de uppgifter som har betydelse för tillämpningen av lagen och föreskrifter som meddelats med stöd av denna. Enligt andra stycket i nämnda bestämmelse är annan myndighet och försäkringsinrättning

skyldig att på begäran lämna domstol, RFV, allmän försäkringskassa och CSN sådana uppgifter i fråga om viss person som är av betydelse för tillämpningen av bestämmelserna i 4 kap. och föreskrifter som meddelats med stöd av kapitlet.

Bestämmelserna i nya studiestödslagen kompletteras av bestämmelser i 6 kap. 9–13 §§ nya studiestödsförordningen. I 6 kap. 12 § föreskrivs att CSN får hämta in uppgifter från allmän försäkringskassa eller myndigheter som kan lämna upplysningar om den studerandes eller föräldrarnas inkomst- och förmögenhetsförhållanden. I 6 kap. 13 § nämnda förordning föreskrivs att allmän försäkringskassa skall lämna CSN eller den överklagandenämnd som avses i studiestödslagen uppgift om godkänd sjukperiod, sjukpenning eller ersättning som avses i 4 kap. 12 § samt uppgift om utbildningsbidrag vid under arbetsmarknadsutbildning.

Motsvarande bestämmelser finns i nuvarande studiestödslagen (1973:349) som reglerar rätten till studiestöd i form av studiehjälp, studiemedel, korttidsstudiestöd, internatbidrag och särskilt vuxenstudiestöd. Den nuvarande studiestödslagen upphör att gälla genom ikraftträdandet av den nya studiestödslagen, den 1 juli 2001. Enligt övergångsreglerna gäller den nuvarande studiestödslagen under vissa förutsättningar för vuxenstudiestöd och i vissa fall avseende studiemedel till och med den 30 juni 2003 (se vidare avsnitt 2.3.2).

Beträffande särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet för den sökande eller andra i lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa och i förordningen (1983:1031) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa. Även lagen om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa upphör att gälla genom ikraftträdandet av den nya studiestödslagen men kommer att gälla övergångsvis på motsvarande sätt som den nuvarande studiestödslagen.

Även i ärenden om särskilt utbildningsbidrag finns det bestämmelser om att bidrag beviljas efter ansökan och bestämmelser om uppgiftsskyldighet. I 14 § förordningen (1996:1654) om särskilt utbildningsbidrag anges att bidraget beviljas efter ansökan och i 16 § föreskrivs att uppgifterna i ansökan skall avges på heder och samvete. I 26 § samma förordning föreskrivs att studerande som beviljats särskilt utbildningsbidrag skall anmäla sådana ändringar av sina förhållanden som är av betydelse för rätten till bidraget eller för bidragets storlek. I 31–32 §§ finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet för AMS och allmänna försäkringskassor gentemot CSN.

3.4 Utredningen i arbetslöshetsersättningsärenden

De krav på handläggningen som föreskrivs i förvaltningslagen gäller som inledningsvis nämnts inte för arbetslöshetskassornas hantering av arbetslöshetsersättning. För arbetslöshetskassorna gäller reglerna i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. I dessa lagar finns bestämmelser som delvis motsvarar förvaltningslagens.

Arbetslöshetsförsäkringssystemet bygger på att det är den sökande själv som skall lämna in nödvändiga intyg och uppgifter för att arbetslöshetskassorna skall få ett fullständigt beslutsunderlag. I lagen om arbetslöshetsförsäkring saknas det bestämmelser som föreskriver att myndigheter eller andra än den sökande skall lämna uppgifter till arbetslöshetskassorna.

Den som gör anspråk på arbetslöshetsersättning skall enligt 47 § lagen om arbetslöshetsförsäkring till arbetslöshetskassan ge in en blankett som benämns Anmälan om arbetslöshet.

På blanketten erinras den sökande om att denne omgående skall anmäla om någon omständighet som uppgivits på blanketten och som har betydelse för ersättningsrätten ändras. Där anges också att den sökande annars kan gå miste om ersättningsrätten eller kan bli tvungen att återbetala den ersättning som han eller hon erhållit. Till skillnad från vad som gäller i socialförsäkrings- och studiestödsärenden saknas en uttrycklig föreskrift i lagen om arbetslöshetsförsäkring att den sökande är skyldig att anmäla ändring av sådant förhållande som är av betydelse för rätten till ersättning samt en bestämmelse att uppgifter skall lämnas på heder och samvete.

Till anmälan skall fogas intyg utfärdat av arbetsgivaren om den sökandes arbetsförhållanden samt de uppgifter i övrigt som behövs för bedömning av den sökandes ersättningsrätt.

En nödvändig förutsättning för att en sökande skall ha rätt till arbetslöshetsersättning är, som vi närmare redovisat i avsnitt 2.1.2, att denne uppfyller grundvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen, dvs. står till arbetsmarknadens förfogande samt att ett arbets- eller studerandevillkor är uppfyllt.

De flesta arbetslöshetskassor får idag information från länsarbetsnämnderna om att en person är anmäld vid arbetsförmedlingen på elektronisk väg (se avsnitt 5.2). Eftersom alla arbetslöshetskassor inte nyttjat denna elektroniska överföring för information om nyanmälningar har en tidigare manuell rutin behållits. Den manuella rutinen har gått till så att arbetslöshetskassorna fått information om att en person

anmälts som arbetssökande vid arbetsförmedlingen genom att förmedlingen stämplat datum för anmälan på blanketten Anmälan om arbetslöshet. I dag skickas den blanketten in av den sökande själv till arbetslöshetskassorna. Under senare delen av hösten 2000 kommer alla arbetslöshetskassor att ta emot information om nyanmälan via den elektroniska rutinen. Då kommer också rutinen med stämpling av blanketten Anmälan om arbetslöshet att upphöra.

Blanketten Anmälan om arbetslöshet måste även i fortsättningen sändas in till arbetslöshetskassan av den sökande själv trots att någon stämpel från arbetsförmedlingen inte längre behövs. Sedan oktober 1999 finns det möjlighet att fylla i blanketten på elektronisk väg på arbetsförmedlingens kundterminaler. Till den elektroniska funktionen finns kopplat ett s.k. blankettstöd som ger den sökande hjälp och stöd vid ifyllandet av blanketten. Den på det här sättet elektroniskt ifyllda blanketten kan i dag inte skickas in till arbetslöshetskassorna på elektronisk väg utan den enskilde får själv skicka in en utskrift av den på kundterminalen ifyllda blanketten till arbetslöshetskassan.

Efter en genomgång av handlingarna och av de uppgifter som arbetsförmedlingarna lämnat gör arbetslöshetskassorna en prövning av ersättningsrätten. På blanketten Anmälan om arbetslöshet skall den arbetslöse redovisa sådana förhållanden som tidigare sysselsättning, uppdrag, studier, sjukdom, arbetsmarknadspolitiska program, arbetsmöjligheter och hinder, inkomst- och skatteuppgifter, utgående pension och avgångsvederlag, bisyssla, egen företagsverksamhet och vård av barn m.m. Om rätt till ersättning föreligger fattar arbetslöshetskassan beslut om bl.a. normalarbetstid och dagpenning. Endast om den sökande själv i anmälningsblanketten angett att denne är sjuk, föräldraledig, studerar eller av annat skäl är förhindrad att arbeta sker en kontroll av att inte socialförsäkringsförmåner eller studiestöd utgår för samma period som arbetslöshetsersättningen avser. Kontrollen är dock begränsad till de intyg som den enskilde gett in till arbetslöshetskassan från arbetsgivare, CSN och de allmänna försäkringskassorna. Arbetslöshetskassorna har, i princip, inte några möjligheter att göra rutinmässiga kontroller på egen hand av lämnade uppgifter med andra myndigheter än länsarbetsnämnderna. Möjligheten till kontroll av den enskildes uppgifter är begränsad eftersom myndigheter i regel inte är uppgiftsskyldiga mot arbetslöshetskassorna och att myndigheter dessutom är förhindrade att lämna uppgifter på grund av bestämmelser i sekretesslagen.

Länsarbetsnämnderna lämnar visserligen, som vi beskrivit ovan, uppgifter om personer som är anmälda vid arbetsförmedlingen i elektronisk form till arbetslöshetskassorna. Om en arbetslös person inte längre står till arbetsmarknadens förfogande får arbetslöshetskassorna

även information om detta i samma elektroniska informationsöverföring från länsarbetsnämnderna. Det finns emellertid inte någon uttrycklig skyldighet för länsarbetsnämnderna att lämna dessa uppgifter till arbetslöshetskassorna.

Med undantag för viss information angående studerande med vuxenstudiestöd (se avsnitt 5.5) lämnar varken CSN eller de allmänna försäkringskassorna rutinmässigt några uppgifter till arbetslöshetskassorna. En förklaring till detta är att det inte finns någon uppgiftsskyldighet föreskriven för dem gentemot arbetslöshetskassorna.

Som vi närmare redogör för i avsnitt 4.2.3 föreskrivs i 20 kap. 9 a § lagen om allmän försäkring och 15 kap. 15 § lagen om inkomstgrundad ålderspension att de allmänna försäkringskassorna får lämna uppgifter till bl.a. arbetslöshetskassorna för samordning med ersättning därifrån. Bestämmelserna är emellertid utformade så att de allmänna försäkringskassorna själva kan bestämma om uppgifter skall lämnas ut eller inte. Något rutinmässigt utbyte av information med stöd av dessa bestämmelser sker inte heller.

Vi återkommer till arbetslöshetskassornas behov av information från RFV, de allmänna försäkringskassorna och CSN i våra överväganden, se vidare avsnitt 11.4.

I lagen om arbetslöshetsförsäkring finns inte någon bestämmelse som på motsvarande sätt som bestämmelserna i 16–17 §§ förvaltningslagen föreskriver en skyldighet för arbetslöshetskassorna att kommunicera inhämtade uppgifter med den sökande. Denna princip utgör dock en allmän rättsgrundsats och kan som sådan även anses gälla för enskilda organ som arbetslöshetskassorna (Marcusson, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, 1989, s. 397). I praktiken tillämpar arbetslöshetskassorna i viss utsträckning regeln om kommunikation med den sökande. Detta gäller när arbetslöshetskassan omprövar ett beslut om rätt till ersättning eller när den enskildes rätt till ersättning kan ifrågasättas.

Utbetalning av arbetslöshetsersättning sker efter att den arbetsökande fyllt i blanketten Anmälan om arbetslöshet och gjort anspråk på ersättning genom att skicka in ett kassakort. På kassakortet fyller den arbetssökande i, dag för dag för två veckor i sänder, hur många timmar han eller hon arbetat, varit arbetslös eller förhindrad att ta arbete på grund av uppbyggnad sjuk- eller föräldrapenning, semester e.d. Den sökande försäkrar på kassakortet att lämnade uppgifter är fullständiga och korrekta och att han eller hon under den aktuella tiden önskat och kunnat ta arbete och även i övrigt uppfyllt villkoren för att stå till arbetsmarknadens förfogande. För närvarande fylls kassakorten i manuellt av den arbetslöse. Vid Akademikernas Erkända Arbetslöshetskassa (AEA) pågår emellertid en försöksverksamhet som

innebär att den sökande via Internet kan fylla i kassakortet på elektronisk väg, genom s.k. e-kassakort (se närmare avsnitt 9.7).

Vid arbetslöshetskassorna sker läsningen av kassakorten genom en optisk inläsningsrutin, scanning, antingen hos kassan eller genom en central scanningscentral i Arjeplog. Uppgifterna överförs från scanningscentralen direkt till ett datasystem hos arbetslöshetskassorna (avsnitt 7.8). I arbetslöshetskassornas system beräknas antalet ersättningsdagar för var och en av de ersättningsveckor som kortet omfattar och på så sätt det dagpenningbelopp som skall utbetalas. I normalfallet överförs uppgifterna direkt och utan manuella åtgärder till Förenings-sparbankens utbetalningssystem.

Någon egentlig kontroll av riktigheten av uppgifterna innan korten matas in för optisk läsning och innan ersättning betalas ut sker inte. Vissa automatiska kontroller sker dock vid inläsningen som rör den inbördes logiken mellan de på kortet redovisade uppgifterna (samma dag kan t.ex. inte vara hel arbetsdag och hel sjukdag samtidigt) och utbetalningsanspråket i förhållande till befintliga registerdata (den arbetslöse kan t.ex. ha blivit avanmäld av arbetsförmedlingen under veckan som gått). Om uppgifterna är sådana att scannern inte kan läsa dem eller om uppgifterna på kortet är oförenliga med varandra, t. ex. för att arbete och sjukskrivning fyllts i för samma dag, går en bild på kortet automatiskt till en åtgärdslista hos handläggaren för manuell hantering av problemet.

Enligt 68 § lagen om arbetslöshetsförsäkring skall den som genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att fullgöra sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt orsakat att ersättning lämnats obehörighet eller med för högt belopp betala tillbaka det som betalats ut för mycket. Detsamma gäller om någon på annat sätt obehörighet fått ersättning eller fått ersättning med för högt belopp. Undantag är föreskrivet i det fall det i det särskilda fallet finns anledning att helt eller delvis befria från återbetalningsskyldighet. Vid sådan återbetalningsskyldighet får ett skäligt belopp vid senare utbetalning innehållas i avräkning av vad som betalats ut för mycket.

En sökande som medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållanden av betydelse för bedömningen av rätten till medlemskap eller ersättning kan enligt 37 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor uteslutas ur arbetslöshetskassan. Om arbetslöshetskassan väljer att inte utesluta en sökande med stöd av nämnda bestämmelse skall han eller hon enligt 66 § lagen om arbetslöshetsförsäkring fränkännas rätten till fortsatt ersättning under en tid av minst 130 ersättningsdagar. Föreligger särskilda skäl kan fränkännandetiden bestämmas till en kortare tid. Arbetslöshetskassan skall också återkräva felaktigt utbetalda belopp.

3.5 Sammanfattning

Förvaltningslagen gäller för länsarbetsnämnderna, RFV och CSN. Förvaltningslagen anses även tillämplig på de allmänna försäkringskassornas verksamhet men gäller inte för arbetslöshetskassorna. För arbetslöshetskassorna gäller dock, i likhet med vad som gäller för myndigheter och allmänna försäkringskassor, en skyldighet att hantera förmåner i enlighet med de regelverk som gäller för verksamheten. Arbetslöshetskassorna är följaktligen skyldiga att göra en bedömning av om den sökande uppfyller kraven enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring för rätt till sådan ersättning. Denna bedömning förutsätter att arbetslöshetskassorna gör en utredning i ärendet som ger ett tillräckligt underlag för att fatta ett korrekt beslut om rätt till arbetslöshetsersättning.

I socialförsäkrings- och studiestödssystemen finns det omfattande möjligheter att med stöd av reglerna i förvaltningslagen och bestämmelser i regelverken för de skilda förmånsslagen komplettera den utredning den sökande gett in, t.ex. genom uppgifter från andra myndigheter eller enskilda eller, såvitt gäller socialförsäkringen, även genom hembesök.

Arbetslöshetsförsäkringssystemet bygger, till skillnad från övriga system, på förutsättningen att det är den sökande själv som ansvarar för att arbetslöshetskassorna får in nödvändiga uppgifter som underlag för sina beslut. En kontroll av uppgifter från exempelvis de allmänna försäkringskassorna och CSN sker endast om den sökande i anmälan om arbetslöshetsersättning uppgett sig vara sjuk eller studerande. Kontrollen inskränker sig i sådant fall till de intyg den sökande själv gett in. Den enda kontroll som sker rutinmässigt av arbetslöshetskassorna är den som sker genom information som lämnas från länsarbetsnämnderna. Denna informationsöverföring sker dock inte på grund av en uttrycklig uppgiftsskyldighet för länsarbetsnämnderna att lämna dessa uppgifter.

De bristande möjligheterna för arbetslöshetskassorna att på egen hand inhämta information från CSN och allmänna försäkringskassor beror på att det saknas bestämmelser som föreskriver en uttrycklig uppgiftsskyldighet för CSN och allmänna försäkringskassor gentemot arbetslöshetskassorna. Arbetslöshetskassorna saknar även andra utredningsmöjligheter, t.ex. i form av hembesök eller möjligheter att göra förfrågningar hos andra än den sökande.

Till skillnad från vad som gäller i socialförsäkrings- och studiestödsärenden saknas en uttrycklig föreskrift i lagen om arbetslöshetsförsäkring om att den sökande är skyldig att anmäla ändring av sådant förhållande som är av betydelse för rätten till ersättning samt en

bestämmelse att uppgifter skall lämnas på heder och samvete. I lagen om arbetslöshetsförsäkring saknas vidare en bestämmelse som, på motsvarande sätt som bestämmelserna i 16 och 17 §§ förvaltningslagen, föreskriver en skyldighet för arbetslöshetskassorna att låta den sökande ta del av de uppgifter i ett ärende som ligger till grund för beslut i ärendet.

4 Föreskrifter om uppgiftslämnande

I detta kapitel går vi igenom de bestämmelser som i dag föreskriver en möjlighet eller skyldighet att lämna uppgifter i informationsutbytet mellan de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna.

4.1 Föreskrifternas utformning

De föreskrifter som finns rörande informationsöverföring mellan länsarbetsnämnderna, RFV, de allmänna försäkringskassorna, CSN och arbetslöshetskassorna är utformade på olika sätt. Vissa av dessa bestämmelser är utformade som en uttrycklig uppgiftsskyldighet, dvs. att uppgifter *skall* lämnas till någon annan. En sådan uppgiftsskyldighet innebär att uppgifter skall lämnas ut även om de omfattas av en sekretessbestämmelse i sekretesslagen (1980:100). Andra bestämmelser är utformade så att myndigheten *får* lämna ut uppgifter utan hinder av sekretess. Sådana bestämmelser innebär inte att sekretessbelagda uppgifter automatiskt får lämnas ut. Vi redogör närmare för sekretessbestämmelserna i kapitel 6.

Enligt de flesta bestämmelser om informationsöverföring är det ett villkor att en uttrycklig begäran från en annan myndighet föreligger. En myndighet, som i och för sig är skyldig att lämna uppgifter, men endast på en annan myndighets begäran, får inte göra detta på eget initiativ (jfr JO 1999/2000 s. 374).

Det förekommer dock att det föreskrivs en uppgiftsskyldighet utan krav på en föregående begäran. I sådant fall kan myndigheten lämna uppgifter även på eget initiativ.

Bestämmelserna skiljer sig åt även på det sättet att uppgiftsskyldigheten i en del bestämmelser riktar sig till särskilt angivna myndigheter eller organ. I andra bestämmelser riktar sig uppgiftsskyldigheten mot myndigheter generellt. Mottagarna är på motsvarande sätt i vissa bestämmelser beskrivna som myndigheter i allmänhet och i andra bestämmelser är särskilda myndigheter eller andra enskilda organ angivna.

Vi har valt att begränsa beskrivningen av bestämmelsernas innehåll med utgångspunkt från uppgiftslämnandet mellan de i informationsutbytet aktuella aktörerna, dvs. mellan de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna. Bestämmelserna kan föreskriva ett uppgiftslämnande för andra myndigheter eller för enskilda och ange andra mottagare än de som är aktuella i denna utredning. Dessa övriga uppgiftslämnare eller mottagare kommer vi inte att redovisa.

4.2 RFV:s och de allmänna försäkringskassornas uppgiftslämnande

De allmänna försäkringskassornas uppgiftsskyldighet i förhållande till andra myndigheter regleras i förordningen (1980:995) om skyldighet för de allmänna försäkringskassorna att lämna uppgifter till andra myndigheter (uppgiftslämnarförordningen). Av denna förordning följer att allmänna försäkringskassor, utöver vad som annars följer av lag eller förordning, är skyldiga att på begäran lämna uppgifter till andra myndigheter, bl.a. arbetsmarknadsmyndighet och CSN. Eftersom förordningen föreskriver att uppgifter skall lämnas innebär uppgiftsskyldigheten att de allmänna försäkringskassorna, utan hinder av sekretess, är skyldiga att lämna ut uppgifter till de myndigheter som anges i förordningen.

Utöver denna allmänna reglering av försäkringskassornas uppgiftsskyldighet finns särskilda föreskrifter om skyldighet för försäkringskassorna och RFV att lämna uppgifter i regelverken för respektive förmån.

4.2.1 Uppgiftslämnande till CSN

En allmän försäkringskassa är enligt 3 § uppgiftslämnarförordningen skyldig att på begäran till studiestödsmyndighet lämna uppgifter om enskildas adress, deras arbetsgivares namn och adress samt enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser.

En generell uppgiftsskyldighet för de allmänna försäkringskassorna föreskrivs i 6 kap. 7 § första stycket nya studiestödslagen (1999:1395), som träder i kraft den 1 juli 2001. Enligt denna bestämmelse skall försäkringskassa, enligt de närmare bestämmelser som regeringen meddelar, lämna CSN de uppgifter som har betydelse för tillämpningen av lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

I 6 kap. 13 § nya studiestödsförordningen (2000:655) föreskrivs att allmän försäkringskassa skall lämna CSN eller den överklagandenämnd som avses i studiestödslagen uppgift om godkänd sjukperiod, sjukpenning eller ersättning som avses i 4 kap. 12 § i förordningen, t.ex. sjukpenning, samt uppgift om utbildningsbidrag under arbetsmarknadsutbildning. I 6 kap. 12 § nya studiestödsförordningen föreskrivs även att CSN får hämta in uppgifter från allmän försäkringskassa eller myndigheter som kan lämna upplysningar om den studerandes eller föräldrarnas inkomst- och förmögenhetsförhållanden.

Uppgiftsskyldigheten i den nya studiestödslagen ersätter bl.a. de bestämmelser som i dag finns om försäkringskassornas skyldighet att lämna uppgifter till CSN om sådana sjukperioder som godkänts av kassorna. En sådan bestämmelse finns i 4 kap. 37 § nuvarande studiestödslagen (1973:349). Bestämmelsen avser studiemedel. Genom en hänvisning till denna bestämmelse i 7 kap. 18 § samma lag gäller uppgiftsskyldigheten även i ärenden om särskilt vuxenstudiestöd och genom en hänvisning i 2 § lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa även för detta studiestöd. Slutligen föreskrivs i 32 § förordningen (1996:1654) om särskilt utbildningsbidrag samma uppgiftsskyldighet för de allmänna försäkringskassorna mot CSN beträffande detta bidrag.

4.2.2 Uppgiftslämnande till länsarbetsnämnderna

Uppgiftsskyldigheten gentemot länsarbetsnämnderna följer av 2 § uppgiftslämnarförordningen. Enligt denna bestämmelse skall en allmän försäkringskassa på begäran lämna uppgifter om enskild till arbetsmarknadsmyndighet, om uppgifterna behövs där i ärenden enligt lagen om allmän försäkring, lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring samt enligt annan jämförbar lagstiftning om ekonomisk förmån för enskilda och enligt lagen (1991:1047) om sjuklön eller lagen (1993:16) om försäkring mot vissa semesterlönekostnader.

4.2.3 Uppgiftslämnande till arbetslöshetskassor

Enligt 20 kap. 9 a § lagen om allmän försäkring får RFV och allmän försäkringskassa, utan hinder av sekretess, lämna ut uppgifter till bl.a. arbetslöshetskassor om ersättningar åt enskilda. En förutsättning är dock att arbetslöshetskassan behöver uppgifterna för samordning med ersättning därifrån. I 15 § lagen (1989:225) om ersättning till smittbärande, 26 § lagen (1991:1047) om sjuklön och 3 § lagen (1993:16) om

försäkring mot vissa semesterlönekostnader hänvisas till denna bestämmelse. En bestämmelse med motsvarande innehåll finns i 15 kap. 15 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension. I sistnämnda bestämmelse föreskrivs att RFV och allmän försäkringskassa på begäran, och utan hinder av sekretess, får lämna ut uppgifter om pension enligt den lagen till bl.a. arbetslöshetskassa för samordning med ersättning från kassan.

I förarbetena till bestämmelsen i 20 kap. 9 a § lagen om allmän försäkring (prop. 1980/81:28 s. 30, bet. 1980/81:KU10, rskr. 1980/81:51) gjorde regeringen vissa uttalanden om tillämpningen av bestämmelsen. Enligt regeringen förutsätts det i lagtexten att uppgiften behövs hos respektive mottagare. I princip innebär detta att den utlämnande myndigheten har att göra en prövning av behovet hos mottagaren. Bedömer den i något fall att behov av uppgifter inte finns, kan sekretessen hindra att uppgiften lämnas ut. I allmänhet måste myndigheten emellertid utgå från att begärda uppgifter behövs för angivet ändamål. Utlämnandet gäller uppgift om ersättning åt enskild och syftar i första hand på uppgift om storleken på utbetalningen och den period den avser, dvs. sådana uppgifter som behövs för att mottagaren skall kunna samordna utbetalningen med sjukersättning. Bestämmelsen tillåter däremot inte att detaljerade uppgifter lämnas ut om det hälsotillstånd eller de sakförhållanden i övrigt som den enskilde exempelvis kan ha åberopat för att få ut ersättning hos myndigheten.

Bestämmelsens tillämplighet har prövats i domstol. De refererade fallen rör samtliga en arbetsgivares begäran att med stöd av bestämmelsen utfå vissa uppgifter om en arbetstagare. Även arbetsgivare kan med stöd av bestämmelsen få uppgifter från RFV och de allmänna försäkringskassorna för samordning med ersättning därifrån. I RÅ 1990 not. 315, där ett bolag ansökte om att få ut uppgift om en anställds sjukskrivningsperioder på grund av misstanke om olovlig frånvaro, ansågs bestämmelsen inte tillämplig. I överklagandet anförde bolaget att det var väsentligt för företaget att få uppgifter om den anställdes uppgift om sjukdomsfrånvaro, eftersom sådan frånvaro är semesterlönegrundande. Regeringsrätten fann att bolaget, oavsett vad det senare anfört som skäl för utlämnande, inte hade visat att de begärda uppgifterna behövdes för samordning. Utgången blev densamma i RÅ 1985 Ab 213, där en arbetsgivare begärde att få uppgift om en anställds sjukbidrag eller förtidspension i syfte att ta ställning till om anställningsavtalet skulle bestå eller om det fanns saklig grund för uppsägning. I regeringens beslut den 26 maj 1994 (S93/5466/J) och den 19 januari 1995 (S94/5084/J) blev utgången den motsatta. Regeringen fann i båda ärendena att det var fråga om samordning av uppgifter för beräkning av den anställdes lön. I båda fallen begärde en skattemyn-

dighet respektive en tullkammare att få ut uppgifter för att få underlag för beräkning av den anställdes lön.

I förarbetena till bestämmelsen i 15 kap. 15 § lagen om inkomstgrundad ålderspension (prop. 1997/98:151 s. 772, bet. 1997/98:SfU 13, rskr. 1997/98:315) anges att bestämmelsen gör det möjligt att lämna ut uppgifter som kan behövas för att beräkna rätt ersättningsbelopp eller för att förhindra fusk eller missbruk av andra förmåner.

Det finns inte någon studie om de allmänna försäkringskassornas tillämpning av bestämmelserna om utlämnande av uppgifter för samordning med ersättning hos mottagaren. Enligt RFV:s uppfattning innebär begreppet samordning en beräkning av hur stort belopp den enskilde skall få i ersättning. Uttrycket innefattar dock inte själva bedömningen av rätten till förmånen i fråga. Bestämmelsen ger därför enligt RFV inte någon rätt för arbetslöshetskassorna att inhämta uppgifter inför ett beslut om rätt till arbetslöshetsersättning utan endast en rätt att först efter ett sådant beslut har fattats stämma av med försäkringskassan att arbetslöshetsersättning med hänsyn till beviljade socialförsäkringsförmåner kan utgå i den beslutade omfattningen.

4.3 CSN:s uppgiftslämnande

För CSN finns det föreskrifter om uppgiftslämnande gentemot RFV och de allmänna försäkringskassorna men inte gentemot länsarbetsnämnderna eller arbetslöshetskassorna.

Enligt 20 kap. 9 § lagen om allmän försäkring skall myndighet på begäran lämna RFV och de allmänna försäkringskassorna uppgift angående namngiven person rörande förhållande som är av betydelse för tillämpning av lagen. Denna bestämmelse riktar sig mot myndigheter i allmänhet och gäller därför bl.a. för CSN.

I ett flertal lagar och förordningar hänvisas beträffande CSN:s uppgiftsskyldighet till denna bestämmelse. Hänvisningar finns i 5 kap. 7 § socialförsäkringslagen (1999:799), som träder i kraft den 1 januari 2001, 15 § lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer, 3 § lagen (1993:16) om försäkring mot vissa semesterlönekostnader, 26 § lagen (1991:1047) om sjuklön, 14 § lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag, 8 § lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag, 9 § lagen (1988:1463) om bidrag vid adoption av utländska barn och 4 § lagen (1991:1488) om handläggning av vissa ersättningar till den som tjänstgör inom totalförsvaret. Samtliga dessa bestämmelser innebär därför att CSN har en skyldighet att lämna uppgifter till RFV och de allmänna försäkringskassorna.

Även beträffande underhållsstöd hänvisas i 42 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd till 20 kap. 9 § lagen om allmän försäkring. Beträffande detta stöd finns även föreskrivet en uppgiftsskyldighet i 5 § förordningen (1996:1036) om underhållsstöd. Enligt den skall CSN på begäran, för fastställande av återbetalningsskyldighet, lämna uppgift om studiemedel i form av bidrag som har betalats ut till bidragsskyldiga.

Beträffande bostadsbidrag hänvisas i 30 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag till 20 kap. 9 § lagen om allmän försäkring. CSN är vidare enligt 1 b § bostadsbidragsförordningen (1993:739) skyldig att på begäran lämna RFV uppgifter om utbetalda studiemedel i form av studiebidrag.

Enligt 8 kap. 7 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring är myndigheter, däribland CSN, skyldiga att på begäran lämna uppgift om namngiven person rörande förhållande som är av betydelse för tillämpningen av den lagen till RFV och de allmänna försäkringskassorna. I 16 § lagen (1997:265) om statligt personskadeskydd, 4 § lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada och 3 § lagen (1977:267) om krigsskadeersättning till sjömän hänvisas till bestämmelsen i arbetsskadeförsäkringslagen samt till 1 b § bostadsbidragsförordningen. Även i dessa regelverk finns således en uppgiftsskyldighet för CSN gentemot RFV och de allmänna försäkringskassorna.

I 15 kap. 13 § lagen om inkomstgrundad ålderspension finns en bestämmelse som generellt reglerar myndigheters, däribland CSN:s, skyldighet att på begäran lämna uppgifter till RFV och de allmänna försäkringskassorna.

4.4 Länsarbetsnämndernas uppgiftslämnande

Länsarbetsnämnderna är skyldiga att enligt vissa föreskrifter lämna uppgifter till CSN, RFV och de allmänna försäkringskassorna samt i viss utsträckning även till arbetslöshetskassorna.

I 6 kap. 7 § andra stycket nya studiestödslagen, som träder i kraft den 1 juli 2001, föreskrivs att myndigheter i allmänhet, däribland länsarbetsnämnderna, är skyldiga att på begäran lämna CSN sådana uppgifter i fråga om viss person som är av betydelse för tillämpningen av bestämmelserna i 4 kapitlet nya studiestödslagen och föreskrifter som meddelats med stöd av detta kapitel. Därutöver är AMS skyldig att på begäran lämna uppgifter till CSN enligt 31 § förordningen (1996:1654) om särskilt utbildningsbidrag.

Länsarbetsnämnderna är uppgiftsskyldiga gentemot RFV och de allmänna försäkringskassorna enligt bestämmelserna i 20 kap. 9 § lagen om allmän försäkring, 8 kap. 7 § arbetsskadeförsäkringslagen och enligt de regelverk som hänvisar till dessa bestämmelser samt enligt 15 kap. 13 § lagen om inkomstgrundad ålderspension. En uppgiftsskyldighet för myndigheter i allmänhet, däribland länsarbetsnämnderna, finns vidare föreskriven gentemot RFV och de allmänna försäkringskassorna i 6 kap. 7 § andra stycket nya studiestödslagen.

En länsarbetsnämnd är skyldig att underrätta en arbetslöshetskassa enligt 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten när den sökande avvisat erbjudet lämpligt arbete eller ett arbetsmarknadspolitiskt program eller av några andra, i paragrafen angivna, skäl orsakar att anställningen eller deltagandet i programmet inte kommer till stånd eller upphör. Någon annan uppgiftsskyldighet finns inte föreskriven för länsarbetsnämnderna i förhållande till arbetslöshetskassorna.

4.5 Arbetslöshetskassornas uppgiftslämnande

För arbetslöshetskassorna finns det endast i mycket begränsad utsträckning en uppgiftsskyldighet föreskriven i förhållande till RFV och de allmänna försäkringskassorna. I förhållande till länsarbetsnämnderna eller CSN finns ingen uppgiftsskyldighet föreskriven.

Den uppgiftsskyldighet som är föreskriven för arbetslöshetskassorna gentemot RFV och de allmänna försäkringskassorna rör pensionsärenden. Enligt 15 kap. 13 § lagen om inkomstgrundande ålderspension och 44 § lagen (1998:675) om införande av lagen (1998:674) om inkomstgrundande ålderspension är arbetslöshetskassorna skyldiga att på begäran lämna allmän försäkringskassa och RFV uppgift om viss namngiven person angående förhållande som är av betydelse för tillämpningen av lagen. I 15 § lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring, som enligt övergångsbestämmelserna till lagen om inkomstgrundad ålderspension upphör att gälla den 31 december 2000, finns en skyldighet för arbetslöshetskassorna att biträda försäkringskassorna med uppgifter som behövs enligt den lagen.

4.6 Sammanfattning

En genomgång av gällande föreskrifter om informationsutbyte mellan länsarbetsnämnderna, RFV, de allmänna försäkringskassorna, CSN och arbetslöshetskassorna utvisar att det mellan myndigheterna och mellan myndigheterna och de allmänna försäkringskassorna finns omfattande möjligheter att utbyta information. Detta på grund av bestämmelser som föreskriver en uttrycklig uppgiftsskyldighet för en aktör gentemot en annan.

En bestämmelse som föreskriver att uppgifter skall lämnas till någon annan innebär att utlämnaren är skyldig att lämna ut de uppgifter som avses och det även om de är sekretessbelagda. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet utgör således tillsammans med regler om sekretess och sekretessgenombrott (kapitel 6) ramen för informationsutbytet. Det är också dessa regler som sätter gränserna för hur omfattande informationsutbyte som kan ske mellan olika aktörer.

Med ett undantag saknas det en uttrycklig uppgiftsskyldighet för myndigheterna och de allmänna försäkringskassorna gentemot arbetslöshetskassorna. Den uppgiftsskyldighet som är föreskriven är för länsarbetsnämnderna gentemot arbetslöshetskassorna och det gäller endast enligt 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten de fall då det finns anledning att ifrågasätta den sökandes rätt till arbetslöshetsersättning på den grunden att denne avvisat erbjudet lämpligt arbete eller ett arbetsmarknadspolitiskt program eller av några i paragrafen särskilt angivna skäl orsakar att anställningen eller deltagandet i programmet inte kommer till stånd eller upphör. Någon motsvarande uppgiftsskyldighet för RFV, de allmänna försäkringskassorna och CSN gentemot arbetslöshetskassorna finns inte. Inte heller finns det någon sådan uppgiftsskyldighet för länsarbetsnämnderna gentemot arbetslöshetskassorna när det gäller personer som är anmälda eller avanmälda vid arbetsförmedlingen eller personer som anvisats ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det är därför inte möjligt att i samma utsträckning lämna uppgifter som omfattas av sekretess till arbetslöshetskassorna. Utöver uttryckliga bestämmelser om uppgiftsskyldighet finns det i vissa fall bestämmelser som föreskriver att uppgifter får lämnas ut. En sådan möjlighet finns föreskriven för RFV och de allmänna försäkringskassorna enligt 20 kap. 9 a § lagen om allmän försäkring och 15 kap. 15 § lagen om inkomstgrundad ålderspension i de förmånsslag som avses i nämnda lagar. Bestämmelser som föreskriver att uppgifter får lämnas ut innebär dock, till skillnad från bestämmelser som föreskriver en uttrycklig uppgiftsskyldighet, inte att sekretessbelagda uppgifter automatiskt får lämnas ut.

5 Det nuvarande elektroniska informationsutbytet

I detta kapitel redogör vi för de elektroniska informationsutbyten som utarbetats mellan länsarbetsnämnderna, RFV, de allmänna försäkringskassorna, CSN och arbetslöshetskassorna. I avsnittet belyser vi även vissa brister i nuvarande författningsreglering. I bilaga 2 finns en schematisk beskrivning av informationsflödena i avsnitt 5.2–5.8. De manuella informationsflöden som sker i form av telefon- eller brevkontakter följer vanligen inte några på förhand bestämda rutiner. Vi har därför inte gjort någon sammanställning av dessa.

Informationsöverföringarna sker genom s.k. satsvisa överföringar av datafiler (s.k. batch-teknik). Kommunikationen sker digitalt via särskilt upprättade ledningar som endast de kommunicerande aktörerna har tillgång till. Kommunikationsteknikens framsteg har möjliggjort överföring av stora mängder information. Överföringen går till så att information som skall lämnas bearbetas över natten hos uppgiftslämnaren och sammanställs till en eller flera datafiler. Datafilerna skickas till beställaren påföljande morgon och tas därefter in i dennes register.

5.1 Olika syften med elektroniska informationsutbyten

Den följande genomgången visar att de olika formerna av elektroniskt informationsutbyte som existerar i dag i huvudsak är inriktade på att ge mottagaren ett nödvändigt underlag för att kunna fatta beslut om viss förmån. Som exempel kan nämnas att arbetslöshetskassorna behöver få information från länsarbetsnämnderna att den person som söker arbetslöshetsersättning är anmäld som arbetssökande vid arbetsförmedlingen för att över huvud taget kunna bevilja arbetslöshetsersättning (avsnitt 5.2). Ett annat exempel är att CSN behöver få uppgifter dels från länsarbetsnämnderna om att de som söker vuxenstudiestöd är anmälda som arbetssökande vid arbetsförmedlingen (avsnitt 5.3), dels

från arbetslöshetskassorna om nivån på dagpenningen från arbetslöshetsersättningen (avsnitt 5.4) för att över huvud taget kunna bevilja studiestöd. På samma sätt måste de allmänna försäkringskassorna få uppgifter från länsarbetsnämnderna om att den sökande är anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program och från arbetslöshetskassorna om storleken på arbetslöshetsersättningen i ärenden om utbildningsbidrag (avsnitt 5.6).

Det informationsutbyte som sker i dag innebär också i några fall en kontroll av riktigheten i pågående utbetalningar. Som exempel kan nämnas den information länsarbetsnämnderna skickar till arbetslöshetskassorna (avsnitt 5.2) om sökande som blivit avanmälda som arbetsökande vid arbetsförmedlingen. Ett annat exempel är den information som arbetslöshetskassorna skickar till CSN om ändringar i dagpenningen för vuxenstuderande (avsnitt 5.4).

Endast i några få fall sker utbyte av information i syfte att förhindra att dubbla förmåner betalas ut för samma tidsperiod. Ett exempel på detta är uppgifter från CSN till arbetslöshetskassorna (avsnitt 5.5) om vuxenstudiestöd i syfte att förhindra att arbetslöshetsersättning utbetalas för samma tid. Slutligen kan nämnas den information som lämnas mellan RFV och CSN avseende beviljat studiestöd och beviljat utbildningsbidrag och godkända sjukperioder (avsnitt 5.8), avseende beviljat studiebidrag för de som fyller 16 år under andra kvartalet och avseende utbetalt studiebidrag för kontroll av bostadsbidrag (avsnitt 5.9) som alla innebär en kontroll av riktigheten i planerade eller gjorda utbetalningar.

Samtliga rutiner har kommit till stånd efter en ursprunglig begäran om att få informationen framställt. Denna begäran har sedan legat till grund för den överenskommelse om rutinmässig överföring av information som aktörerna i informationsutbytet träffat. I regel är informationsutbytena också uppbyggda så att beställaren framställer en begäran om information även i det enskilda ärende där uppgifterna efterfrågas. I några enstaka fall lämnas dock uppgifter rutinmässigt utan att någon föregående förfrågan görs i det enskilda fallet. Detta gäller den information som länsarbetsnämnderna överför till arbetslöshetskassorna beträffande avanmälda arbetssökande vid arbetsförmedlingen (avsnitt 5.2). I pågående ärenden överför arbetslöshetskassorna information till CSN utan att CSN gör en ny förfrågan om uppdaterad information (avsnitt 5.4).

5.2 Information från länsarbetsnämnderna till arbetslöshetskassorna

Den elektroniska information som överförs från länsarbetsnämnderna till arbetslöshetskassorna avser uppgifter från länsarbetsnämnderna om sökande som är anmälda eller avanmälda som arbetssökande vid arbetsförmedlingen samt uppgifter om personer som anvisats ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Uppgifterna om anmälda arbetssökande syftar till att ge arbetslöshetskassorna underlag för beslut om rätt till arbetslöshetsersättning, vilket självfallet utgör en grundläggande förutsättning för att ersättning över huvud taget skall kunna beviljas. Uppgifter om vilka arbetssökande som är avanmälda syftar till kontroll av riktigheten av utbetald ersättning eftersom en arbetslös person inte har rätt till arbetslöshetsersättning om inte denne står till arbetsmarknadens förfogande. Detsamma gäller en uppgift om att en person anvisats ett arbetsmarknadspolitiskt program. Under deltagande i sådant program har den sökande inte rätt att uppbära arbetslöshetsersättning.

Som vi beskriver närmare i avsnitt 14.4.2 skickar länsarbetsnämnderna uppgifter till arbetslöshetskassorna om samtliga personer som anvisats ett arbetsmarknadspolitiskt program, dvs. även beträffande de personer som inte är aktuella avseende arbetslöshetsersättning. Uppgifterna skickas för att arbetslöshetskassorna skall beräkna nivån på dagpenningen för arbetslöshetsförsäkringen för de allmänna försäkringskassornas räkning.

Den pågående elektroniska informationsöverföringen, där uppgifter lämnas direkt från länsarbetsnämnderna till arbetslöshetskassorna, grundas inte på någon författningsreglerad skyldighet för länsarbetsnämnderna att lämna uppgifterna till arbetslöshetskassorna. Vi återkommer till detta i avsnitten 11.4.4 och 14.2.2.

Uppgift om vilka som är avanmälda vid arbetsförmedlingen skickas i dag på elektronisk väg till samtliga arbetslöshetskassor och uppgift om anmälan vid arbetsförmedlingen skickas för närvarande till flertalet arbetslöshetskassor. Kontrollrutinprojektets mål är att samtliga arbetslöshetskassor under hösten 2000 skall kunna ta emot även en anmälan om arbetslöshet på elektronisk väg. I dag skickas sådan information till samtliga arbetslöshetskassor men alla kassor har ännu inte genomfört en rutin där en elektronisk uppgift om anmälan ligger till grund för kassornas prövning.

Den elektroniska rutinen är uppbyggd så att arbetslöshetskassorna får information från länsarbetsnämnderna genom det av AMS administrerade registret AIS-F. Registret är ett centralt och för

länsarbetsnämnderna gemensamt datasystem som syftar dels till att ge arbetsförmedlarna stöd vid registrering av uppgifter om sökande, arbetsgivare, lediga platser m.m., dels till att ge stöd och hjälp i handläggningen av ärenden på arbetsförmedlingen.

Varje natt skapas en post avseende ersättningsanmälan eller avanmälan. Posterna läggs i en särskild fil för varje arbetslöshetskassa. Filerna läggs sedan ut i en brevlåda för varje mottagare och kan hämtas en gång per dygn av arbetslöshetskassorna.

Posten ersättningsanmälan skapas under förutsättning att sökanden registreras i registret som arbetssökande och tillhör en arbetslöshetskassa eller söker grundbeloppet. Filöverföringen ersättningsanmälan kan ligga till grund för en s.k. nyanmälan eller påanmälan hos arbetslöshetskassorna. Nyanmälan sker när en person inte tidigare fått någon ersättning från arbetslöshetskassan eller när det var så länge sedan ersättning betalades ut att det krävs ett nytt beslut om ersättningsrätten. Påanmälan sker när personen kan fortsätta med anledning av ett tidigare beslut från arbetslöshetskassan t.ex. vid arbetslöshet efter ett tillfälligt arbete eller efter en sjukskrivningsperiod. Posten ersättningsanmälan och avanmälan innehåller information om enskilds namn, personnummer, sökandekategori, avaktualiseringsorsak, arbetstid, anmälningdatum, avanmälningdatum och avanmälningorsak. Sökandekategorin anger med en rad koder i vilken åtgärd hos arbetsförmedlingen den sökande finns antecknad, t.ex. om den sökande har behov av arbetsmarknadsutbildning, väntar på beslut eller har beviljats sådan åtgärd, är deltidsarbetslös eller har tillfälligt arbete. Koden kan även utvisa att den sökande är arbetslös, deltidsarbetslös, ombytessökande i Samhall, att personen uppbär lönebidrag eller påbörjat anställning i offentligt skyddat arbete m.m.

Posten avanmälan skapas under förutsättning att sökandens sökandekategori ändras till en sökandekategori där sökanden inte längre står till arbetsmarknadens förfogande eller avaktualiseras. Även avaktualiseringsorsak anges med koder. Det kan vara exempelvis att den sökande fått tillsvidareanställning, fått tidsbegränsad eller fortsatt anställning, fått anställning i Samhall, att kontakten med personen i fråga upphört av okänd anledning eller att den sökande påbörjat annan utbildning än arbetsmarknadsutbildning. När en handläggare på arbetsförmedlingen manuellt gjort en anteckning om avanmälningorsak anges det i ett fält avanmälningorsak. En sådan anmälan skapas inte genom en ändrad sökandekategori eller att sökanden avaktualiseras. När arbetslöshetskassan registrerat en avanmälan upphör fortsatta utbetalningar av arbetslöshetsersättning.

Vid anvisning om placering i ett arbetsmarknadspolitiskt program registreras uppgiften om anvisningen i det av AMS administrerade och med AIS-F samverkande systemet AIS-Å. En sådan post skickas från AIS-Å till arbetslöshetskassan och RFV med uppgift om att sökanden anvisats ett arbetsmarknadspolitiskt program (jfr avsnitt 5.6). En sådan informationsöverföring innebär att arbetslöshetsersättning stoppas eller reduceras så länge programmet pågår. Förklaringen till detta är att den sökande under tiden i ett program inte är arbetslös och därmed inte heller berättigad till arbetslöshetsersättning. Denne har i stället rätt att uppbära utbildningsbidrag.

5.3 Information från länsarbetsnämnderna till CSN

CSN har i dag behov av vissa uppgifter från länsarbetsnämnderna för att kunna besluta i ärenden om studiestöd. Den 1 juli 2001 träder dock ett nytt studiestöd i kraft. Det regleras i nya studiestödslagen (1999:1395). Det nya studiestödet är inte som dagens vuxenstudiestöd villkorat av att den sökande är anmäld som arbetssökande vid arbetsförmedlingen. Det informationsbehov vi redogör för i detta och i avsnitt 5.4 kommer att finnas kvar i ärenden om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (SVUXA) t.o.m. den 30 juni 2003. Särskilt utbildningsbidrag (UBS) kommer att finnas kvar i vart fall till utgången av år 2002. Så länge detta bidrag finns kvar har CSN ett behov av information från länsarbetsnämnderna i samma utsträckning som i dag.

Enligt 1 § lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa och 1 § förordningen (1983:1031) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa kan SVUXA beviljas den som vid tiden för studiernas början är anmäld som arbetssökande hos arbetsförmedlingen och inte kan få lämpligt arbete.

UBS kan enligt 3 § förordningen (1996:1654) om särskilt utbildningsbidrag beviljas arbetslös, som är anmäld som arbetssökande hos arbetsförmedlingen och skulle ha rätt till arbetslöshetsersättning. UBS kan, enligt 4 § samma förordning, även beviljas en arbetstagare som förvärvat arbetat halvtid i minst fem år och som vid arbetslöshet skulle haft rätt till arbetslöshetsersättning.

Eftersom rätten till UBS och SVUXA är beroende av att den sökande är anmäld som arbetssökande vid arbetsförmedlingen behöver CSN uppgift om detta från arbetsförmedlingen. Informationen syftar till att ge CSN möjlighet att kunna besluta om rätt till

vuxenstudiestöden SVUXA och UBS. Det är AMS som enligt 8 § förordningen om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa och 31 § förordningen om särskilt utbildningsbidrag är skyldig att på begäran lämna ut dessa uppgifter till CSN.

Det elektroniska informationsutbytet sker genom att CSN:s system skickar en frågepost till arbetsförmedlingsregistret AIS-F. Länsarbetsnämnderna återsänder sedan en svarspost med angivande av sökandekategori, sökandedatum, avaktualiseringsorsak, avaktualiseringsdatum och uppgift om arbetsförmedlingskontor. Sökandekategorin anger som vi beskrivit i avsnitt 5.2. med en rad koder i vilken åtgärd hos arbetsförmedlingen den sökande finns antecknad, t.ex. om den sökande har behov av arbetsmarknadsutbildning, väntar på beslut eller har beviljats sådan åtgärd, är deltidsarbetslös eller har tillfälligt arbete. Även avaktualiseringsorsak anges med olika koder för om den sökande fått tillsvidareanställning, tidsbegränsad anställning, fortsatt anställning, om kontakten upphört av okänd anledning eller om den sökande påbörjat annan utbildning än arbetsmarknadsutbildning.

5.4 Information från arbetslöshetskassorna till CSN

Det elektroniska informationsutbyte som sker mellan arbetslöshetskassorna och CSN har pågått sedan början av 1990-talet. Informationsutbytet syftar i första hand till att ge CSN ett underlag för att kunna besluta om rätt till vuxenstudiestöd. CSN:s behov av att få dessa uppgifter i ärenden om särskilt vuxenstudiestöd (SVUX) och särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (SVUXA) upphör i samband med att det nya studiestödet träder i kraft (se avsnitt 2.3.2). Så länge särskilt utbildningsbidrag (UBS) finns kvar har CSN dock ett behov av att inhämta uppgifter avseende detta bidrag.

UBS är enligt 9 och 10 §§ förordningen om särskilt utbildningsbidrag knutet till ersättningsnivån på arbetslöshetsersättningen. Detsamma gäller SVUX och SVUXA enligt 7 kap. 7 och 8 §§ nuvarande studiestödslagen och 2 § andra stycket lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd jämfört med förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd. Informationen från arbetslöshetskassorna behöver CSN som underlag för att kunna beräkna storleken på vuxenstudiestödet. Enligt 3 § 2 och 4 § 2 förordningen om särskilt utbildningsbidrag är det vidare en förutsättning för att beviljas UBS att den sökande har eller skulle ha haft rätt till arbetslöshetsersättning, beroende på om den sökande är arbetslös eller arbetstagare vid tiden för studiernas början.

Informationen från arbetslöshetskassorna är därför nödvändig för att CSN skall kunna besluta om rätten till UBS.

Om den sökande är fränkänd rätten till arbetslöshetsersättning eller avstängd från ersättning har denne inte rätt till UBS. Däremot kan den sökande enligt CSN:s praxis ha rätt till studiestöden SVUX och SVUXA, men endast med lägsta dagpenningbeloppet, dvs. 240 kronor per dag. När den sökande inte längre är fränkänd rätten till ersättning har denne rätt till ett studiestöd motsvarande dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen, vilket i allmänhet är ett högre belopp. Av denna anledning har CSN behov av att få uppgift om den sökandens status även beträffande dessa två vuxenstudiestöd. Arbetslöshetskassorna lämnar begärda uppgifter till CSN oavsett om personen i fråga är aktuell för arbetslöshetsersättning eller inte. Någon författningsreglerad skyldighet för arbetslöshetskassorna att lämna nämnda uppgifter till CSN föreligger dock inte. Vi återkommer till detta i avsnitten 11.4.3 och 14.2.2.

Den vidareutveckling av tekniken som hösten 1999 utarbetats inom ramen för Kontrollrutinprojektet fungerar på så sätt att CSN:s system dagligen sänder elektroniska dagpenningförfrågningar till arbetslöshetskassornas OAS-system (obligatoriskt a-kassesystem). OAS-systemet levererar i sin tur dagligen dagpenninguppgifter avseende de personer som fått arbetslöshetsersättning under det senaste året. I frågeposten anger CSN bl.a. vilket vuxenstudiestöd det är fråga om och dess omfattning. Frågeposten registreras i OAS-systemet, som returnerar en svarspost innehållande bl.a. datum för utbetalning av dagpenning, dagpenningens storlek, status hos den sökande och normalarbetstid. En uppgift om status hos den sökande lämnas om denne inte uppbär arbetslöshetsersättning. I så fall anger arbetslöshetskassan om ärendet är under utredning, om personen i fråga är utförsäkrad, avstängd eller fränkänd ersättning. Begreppet under utredning avser de fall där en person inte fått någon arbetslöshetsersättning under det senaste året. Arbetslöshetskassorna kan då inte lämna någon aktuell dagpenninguppgift utan skickar i stället en svarspost till CSN med uppgift att den sökande är under utredning och anmodar samtidigt den enskilde att inge arbetsgivarintyg m.m. Först när kompletterande handlingar kommit in till arbetslöshetskassan beräknar den aktuell dagpenning och skickar en svarspost med dagpenninguppgift till CSN.

CSN behöver i och för sig även uppgift om när en period avseende fränkännande eller avstängning upphör eftersom den studerande då kan ha rätt till ett högre studiestöd. Någon sådan information överförs dock inte.

Sedan arbetslöshetskassorna registrerat en frågepost skickar de kontinuerliga ändringsposter till CSN. Ändringsposterna syftar till att under ett pågående studiestödsärende kontrollera riktigheten av pågående utbetalningar av studiestöd. Frågeposterna innebär även en kontroll av att oriktiga utbetalningar av arbetslöshetsersättning inte sker under pågående studier (se avsnitt 5.5).

I vissa fall har CSN redan aktuell information från arbetslöshetskassorna. Det är i studiestödsärenden där den sökande avslutat andra studier och CSN har en uppgift från arbetslöshetskassorna som inte är äldre än ett år. I dessa fall använder sig CSN av den tidigare uppgiften från arbetslöshetskassorna för att besluta om vuxenstudiestöd. I dessa ärenden skickar CSN inte någon frågepost till arbetslöshetskassorna utan en informationspost. Informationsposten skickas när CSN fattat beslut om studiestödet i fråga. Syftet är att CSN skall få uppdaterade uppgifter från arbetslöshetskassorna även i de fall där CSN inte behövt inhämta information för att fatta beslut i studiestödsärendet. Innebörden av att arbetslöshetskassorna registrerar informationsposten är – i likhet med registreringen av en frågepost – att någon arbetslöshetsersättning fortsättningsvis inte betalas ut.

I de fall studierna avbryts eller den sökande inte utnyttjar beviljat stöd skickar CSN en ändringspost till arbetslöshetskassorna. Posten innebär att CSN inte vill ha några ytterligare uppgifter från arbetslöshetskassorna. I det fall studierna avslutats skickar CSN en s.k. utbetalningspost till arbetslöshetskassorna för att redovisa att personen i fråga inte längre är aktuell hos CSN. Personen kan nämligen efter studiernas avslutande ha rätt att uppbära arbetslöshetsersättning.

5.5 Information från CSN till arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassorna har i olika skeden av en beslutsprocess behov av att veta om en sökande studerar. Vi har närmare beskrivit reglerna under avsnitt 2.1.2. Arbetslöshetsersättning utgår som huvudregel inte för dem som deltar i utbildning. Genom information om en ansökan om studiestöd får arbetslöshetskassorna en indikation på att en sökande studerar. Uppgifter från CSN är också av betydelse för arbetslöshetskassorna vid fastställande av ramtiden i samband med prövningen av arbetsvillkoret. Uppgifter om studietid, framför allt om dessa avslutats, kan vidare vara av betydelse för bedömning av om det s.k. studerandevillkoret för rätt till arbetslöshetsersättning är uppfyllt.

Det elektroniska uppgiftslämnande som sker i dag förhindrar att arbetslöshetsersättning utbetalas under samma period som vuxenstudiestöd.

Informationen skickas från CSN till arbetslöshetskassorna i ärenden om särskilt vuxenstudiestöd (SVUX), särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (SVUXA) och särskilt utbildningsbidrag (UBS) på elektronisk väg genom att CSN i den frågepost eller informationspost som CSN sänder till arbetslöshetskassorna för att få information från kassorna (avsnitt 5.4) anger att personen i fråga är aktuell i något av dessa studiestöd samt aktuell studieperiod. CSN:s frågepost eller informationspost registreras i arbetslöshetskassans OAS-register och ligger kvar som en spärr till dess ändring sker. Så länge spärren finns inlagd i arbetslöshetskassornas register betalas inte någon arbetslöshetsersättning ut.

Informationsöverföringen sker utan att det finns någon författningsreglerad uppgiftsskyldighet för CSN att lämna uppgifterna till arbetslöshetskassorna.

CSN skickar automatiskt en s.k. utbetalningspost till arbetslöshetskassorna när studierna avslutats eller avbrutits. Denna information gör att arbetslöshetskassorna direkt i anslutning till studiernas avslutande kan fatta beslut om arbetslöshetsersättning.

Eftersom CSN sannolikt inte behöver uppgifter i ärenden om SVUX och SVUXA från arbetslöshetskassorna när det nya studiestödet träder i kraft den 1 juli 2001 kommer informationsutbytet att upphöra. Informationsöverföringen kan dock komma att fortgå i ärenden om UBS eftersom sådana ärenden kommer att finnas kvar i vart fall till utgången av år 2002.

5.6 Information från länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna till RFV och de allmänna försäkringskassorna

Det elektroniska informationsutbytet syftar till att ge försäkringskassorna underlag för beslut i ärenden om utbildningsbidrag enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.

Utbildningsbidrag, eller aktivitetsstöd som det också benämns, kan beviljas den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det är arbetsförmedlingarna som anvisar till deltagande i ett sådant program och de allmänna försäkringskassorna som enligt 6 och 7 §§ nämnda förordning beräknar och betalar ut bidraget.

Bidragssystemets konstruktion förutsätter att försäkringskassorna får uppgifter från arbetslöshetskassorna om nivån på arbetslöshetsersättningen. Detta gäller såväl för den som är arbetslös som för den som inte är det. Dagpenningen för utbildningsbidrag är nämligen knuten till nivån på arbetslöshetsersättningen enligt 5 § förordningen om aktivitetsstöd.

I förordningen om aktivitetsstöd finns dock inte någon bestämmelse som föreskriver att arbetslöshetskassorna skall göra en sådan beräkning. Inte heller finns det någon föreskriven skyldighet för arbetslöshetskassorna att lämna uppgifter till de allmänna försäkringskassorna. Den skyldighet som finns för arbetslöshetskassorna att beräkna och även att utbetala ersättning enligt denna förordning gäller enligt 14 § i förordningen utbetalning till den som anvisats offentligt tillfälligt arbete för äldre arbetslösa. Det finns för övrigt inte heller någon bestämmelse som reglerar länsarbetsnämndernas uppgiftslämnande till de allmänna försäkringskassorna eller arbetslöshetskassorna.

Arbetslöshetskassorna lämnar, som vi ovan nämnt, begärda uppgifter till de allmänna försäkringskassorna även i de fall då den som söker utbildningsbidrag inte uppbär arbetslöshetsersättning. Enligt Kammarrättens i Stockholm dom den 25 april 1997 (mål nr. 10550-1995) är det dock arbetslöshetskassans uppgift till den allmänna försäkringskassan om dagpenningens storlek som skall omprövas eller överklagas och inte försäkringskassans beslut om utbildningsbidrag.

Den elektroniska informationsöverföringen sker i dessa fall via det av AMS förda arbetsförmedlingsregistret AIS-Å (Arbetsmarknadsverkets informationssystem – åtgärd). Detta är ett centralt och gemensamt datasystem integrerat med AIS-F (Arbetsmarknadsverkets informationssystem – förmedling). När arbetsförmedlingen anvisat en arbetssökande till ett arbetsmarknadspolitiskt program initieras en process i detta register, varigenom beslutet, innehållande uppgifter om bl. a. personnummer, namn, aktuell period, omfattning eller uppgift om uppehåll i utbildningen skickas till RFV:s register. Samtidigt skickas en begäran med samma innehåll till aktuell arbetslöshetskassa som underlag för arbetslöshetskassans beräkning av normalarbetstid och dagpenning. Frågan skickas beträffande samtliga som anvisats ett arbetsmarknadspolitiskt program. För de som inte är medlemmar i en arbetslöshetskassa skickas frågan till Arbetslöshetskassan Alfa. Arbetslöshetskassans beräkning skickas via OAS-registret direkt till RFV:s register. Uppgifterna från arbetslöshetskassorna ligger till grund för försäkringskassornas beräkning och utbetalning av utbildningsbidraget.

Frågeposten från AMS registreras i arbetslöshetskassornas register så att en automatisk ändringspost kan skickas till försäkringskassan vid

eventuella förändringar i dagpenningen. Genom registreringen av uppgiften spärras även utbetalningen av arbetslöshetsersättning. Denna spärr gäller såväl för personer som har ett aktuellt ärende hos arbetslöshetskassan som för dem som inte är aktuella där.

5.7 Information från arbetslöshetskassorna till RFV och de allmänna försäkringskassorna

En elektronisk informationsöverföring från samtliga arbetslöshetskassor till några av de allmänna försäkringskassorna inleddes under hösten 1999. Sedan slutet av februari 2000 omfattas samtliga försäkringskassor av rutinen. Arbetet med att utarbeta rutiner för det elektroniska informationsutbytet har bedrivits inom ramen för Kontrollrutinprojektet.

De allmänna försäkringskassorna får i dag uppgifter från arbetslöshetskassorna vid handläggningen av ärenden avseende sjukpenning, familjebidrag, utbildningsbidrag, tillfällig föräldrapenning, närståendepenning, delpension, bostadsbidrag, underhållsstöd och bostadstillägg till pensionärer.

Uppgifter om utbildningsbidrag inhämtas förutom i den i avsnitt 5.6 beskrivna rutinen även genom den i detta avsnitt beskrivna rutinen. Skälet är att de allmänna försäkringskassorna inte alltid får de uppgifter de behöver i den förstnämnda rutinen för att kunna beräkna utbildningsbidraget.

I ärenden om sjukpenning och delpension behöver de allmänna försäkringskassorna uppgifter om arbetssökande. Den som är helt eller delvis arbetslös måste enligt 3 kap. 10 c § 1 lagen om allmän försäkring vara anmäld som arbetssökande vid arbetsförmedlingen för att ha rätt till sjukpenning under de första fjorton dagarna i en sjukperiod. Även rätt till fortsatt delpension vid arbetslöshet förutsätter enligt 18 a § lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring att den sökande är anmäld som arbetssökande vid arbetsförmedlingen. Enligt 3 § sistnämnda lag behöver försäkringskassorna också få uppgift om den sökande under en ramtid av ett år omedelbart före den dag då pension skall börja utges, eller den tidigare dag då ansökan görs, har förvärvsarbetat under viss tid enligt bestämmelserna om arbetsvillkoret i lagen om arbetslöshetsförsäkring. Information om den sökande är anmäld vid arbetsförmedlingen har arbetslöshetskassorna i sin tur inhämtat från arbetsförmedlingarna. Försäkringskassorna har valt att hämta uppgifterna från arbetslöshetskassorna eftersom det finns en

elektronisk förbindelse med dem trots att uppgifterna också kan hämtas direkt från arbetsförmedlingarna. Vid den manuella hantering som sker när den som söker förmånen i fråga från den allmänna försäkringskassan inte anger att denne uppbär arbetslöshetsersättning inhämtar försäkringskassorna i stället dessa uppgifter direkt från arbetsförmedlingen.

I ärenden avseende tillfällig föräldrapenning och närståendepenning anser RFV att de allmänna försäkringskassorna behöver uppgifter om för vilka dagar arbetslöshetsersättning utbetalats. Den som söker tillfällig föräldrapenning eller närståendepenning har nämligen rätt till detta för viss dag eller del av dag endast om arbetslöshetsersättning inte utgått för samma dag eller del av dag.

I ärenden om bostadsbidrag behöver försäkringskassan uppgift om utbetald arbetslöshetsersättning i syfte att fastställa det preliminära inkomstunderlaget. Utbetalningsbeslutet i bostadsbidragsärenden fastställs därefter slutligt efter att avstämning skett av uppgifterna mot inkomsttaxeringen.

Inkomst i form av arbetslöshetsersättning ingår i beslutsunderlaget vid bestämmande av familjebidrag till totalförsvarspiktiga och bostadstillägg till pensionärer. Enligt 7 kap. förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspiktiga behöver försäkringskassorna uppgift om sådan ersättning utgått till den sökande eller denne närstående. Enligt 5 § lagen (1994:308) om bostadstillägg för pensionärer är storleken av bostadstillägget beroende av pensionärens inkomst. Den sökandes eller medsökandens dagpenning från arbetslöshetskassan är därför av betydelse i dessa ärendeslag för att fastställa deras respektive inkomst.

I ärenden om underhållsstöd behöver de allmänna försäkringskassorna få uppgift om den sökandens dagpenning från arbetslöshetskassan i samband med anstånd med prövningen av betalning av underhållsstöd. Uppgifter behövs också om inkomst i form av arbetslöshetsersättning för att bestämma återbetalningsbeloppet för den återbetalningsskyldige avseende underhållsstöd. Denna uppgift får försäkringskassorna dock från skattemyndigheten.

De uppgifter som lämnas på elektronisk väg syftar till att ge de allmänna försäkringskassorna underlag för att kunna besluta i nämnda socialförsäkringsärenden. Med undantag för bestämmelserna i 15 § lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring, som upphör att gälla den 31 december 2000, och 15 kap. 13 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, finns det dock inte föreskrivet någon uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassorna gentemot RFV eller de allmänna försäkringskassorna i dessa ärendeslag.

Utbytet avseende t.ex. sjukpenning och föräldrapenning skulle även kunna utnyttjas för att kontrollera riktigheten av pågående utbetalningar, t.ex. att inte sjukpenning eller föräldrapenning utbetalas för samma period som arbetslöshetsersättning. I t.ex. bestämmelsen i 17 kap. 1 § lagen om allmän försäkring skall retroaktivt utbetalda förmåner minska med vad som bl.a. utbetalats av en arbetslöshetskassa. I dag inhämtas dock inte information i detta syfte.

Den elektroniska rutinen fungerar på det sättet att försäkringskassan i en frågepost anger bland annat vilken period man är intresserad av men inte vilket socialförsäkringsärende frågan rör. Arbetslöshetskassornas svar lämnas från kassornas OAS-register och innehåller uppgift om aktuell dagpenning, datum för beviljad arbetslöshetsersättning, uppgift om normalarbetstid och om avanmälan. Uppgifterna från arbetslöshetskassorna tas in i det register som förmånen i fråga förekommer i dvs. i sjukförsäkringsregistret, bidragsregistret, familjebidragsregistret, bostadsbidragsregistret eller delpensionsregistret.

RFV gjorde en utvärdering av den nya elektroniska rutinen för perioden 13 mars–7 april 2000. Utvärderingen visade att de allmänna försäkringskassorna har behov av ytterligare information från arbetslöshetskassorna, i huvudsak uppgifter om vilka dagar eller delar av dagar som arbetslöshetsersättning utbetalas respektive inte utbetalas. I dag kan arbetslöshetskassorna endast lämna uppgifter om vad den utbetalda arbetslöshetsersättningen uppgår till per vecka. Vi redogör närmare för utvärderingen av rutinen i avsnitt 18.2.4.

5.8 Information från RFV och de allmänna försäkringskassorna till CSN avseende utbildningsbidrag m.m.

Det elektroniska informationsutbytet syftar till att å ena sidan ge CSN information avseende beviljat utbildningsbidrag och godkända sjukperioder, å andra sidan att ge de allmänna försäkringskassorna underlag för att bestämma s.k. studietids-SGI (sjukpenninggrundande inkomst) och vilande SGI samt att ge de allmänna försäkringskassorna uppgift om beviljat studiestöd.

En studerande har inte rätt att uppbära studiestöd och utbildningsbidrag för samma period. Av denna anledning har CSN behov av information från RFV om beviljat utbildningsbidrag helt eller delvis sammanfaller med sökt studiestöd. Om så är fallet utbetalas inte något studiestöd. Denna del av informationsutbytet innebär således en

kontroll av att dubbla utbetalningar inte utgår samtidigt från båda systemen för samma period.

Studiestöd utgår även under sjukperiod men endast under förutsättning att sjukperioden är godkänd av försäkringskassan. För att bedöma rätten till studiestöd under sjukdom har CSN behov av att få uppgifter från försäkringskassorna om godkända sjukperioder. Om det är fråga om längre sjukperioder kan uppgifterna även ligga till grund för beslut av CSN om skuldreducering av studiestöd på grund av sjukdom.

En allmän försäkringskassas uppgiftsskyldighet följer av uppgiftslämnarförordningen och bestämmelserna i lagstiftningen för respektive studiestöd. I dag föreskrivs en uppgiftsskyldighet för de allmänna försäkringskassorna beträffande uppgifter om aktuell sjukperiod i 4 kap. 37 § nuvarande studiestödslagen i ärenden om studiemedel och genom en hänvisning i 7 kap. 18 § samma lag även i ärenden om särskilt vuxenstudiestöd samt genom en hänvisning i 2 § lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa även för sådant studiestöd. Samma uppgiftsskyldighet gäller för försäkringskassorna enligt 32 § förordningen om särskilt utbildningsbidrag.

I 6 kap. 7 § i den nya studiestödslagen, som träder i kraft den 1 juli 2001, finns en generell bestämmelse att allmänna försäkringskassor är skyldiga att lämna uppgifter till CSN som har betydelse för tillämpning av lagen och föreskrifter som meddelats med stöd av den. I 6 kap. 13 § nya studiestödsförordningen (2000:655) föreskrivs att allmänna försäkringskassor är skyldiga att lämna uppgifter, förutom av godkänd sjukperiod och uppbyggnad av sjukpenning, även utbildningsbidrag under arbetsmarknadsutbildning. Sistnämnda uppgift kan t.ex. lämnas för kontroll av att studiestöd inte utgår samtidigt som utbildningsbidrag.

Bestämmelserna om vilande SGI och studietids-SGI bygger på att beviljat studiestöd utges även för sjukdomsperioder under utbildningstiden. I samband med vissa studier får den försäkrades fastställda SGI sänkas, lägst till vad den skulle ha varit innan den försäkrade avbröt sitt förvärvsarbete. Detta gäller under tid då den försäkrade studerar. En förutsättning är också att den försäkrade uppbär studiestöd i form av studiehjälp, studiemedel, särskilt vuxenstudiestöd (SVUX), särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (SVUXA), utbildningsbidrag för doktorander eller särskilt utbildningsbidrag (UBS).

Vilande SGI innebär att SGI och eventuell årsarbetstid vilar under studietiden för att åter kunna aktiveras när studierna avslutas definitivt. För den inkomst av arbete som den studerande skulle ha haft under studietiden bestäms s.k. studietids-SGI. Denna fastställs enbart på grundval av den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under denna tid. För att bestämma vilande SGI och studietids-SGI behöver RFV få information från CSN om beviljat studiestöd.

Informationen från CSN att studiestöd beviljats utgör samtidigt en spärr så att försäkringskassorna inte kan utbetala utbildningsbidrag.

Den elektroniska rutinen fungerar så att CSN dagligen skickar frågeposter till RFV. Den avisering som gäller vuxenstudiestöd eller studiemedel aktualiserar en kontroll av om utbildningsbidrag utges. I den mån beviljat studiestöd till någon del sammanfaller med beviljat utbildningsbidrag skrivs en s.k. träffpost som sänds på elektronisk väg tillbaka till CSN. Denna post innehåller tid för beviljat utbildningsbidrag. På samma sätt skrivs en s.k. träffpost avseende aktuella sjukperioder i den mån beviljat studiestöd sammanfaller med en sådan. Denna post innehåller information om sjukperiod, ersättningskod, anmälningsdatum, utbetalat belopp och avräknat utbildningsbidrag. Informationen kan därefter ligga till grund för CSN:s bedömning av om studiestöd skall utgå och i så fall med vilket belopp. CSN:s frågepost registreras hos RFV och kan därmed dels utgöra underlag för att bestämma studiestöds-SGI och vilande SGI, dels spärra utbetalning av utbildningsbidrag för samma period.

5.9 Övrig information från RFV och de allmänna försäkringskassorna till CSN

I detta avsnitt beskriver vi de elektroniska informationsutbyten som finns mellan RFV och CSN. Utbytet av information beträffande utbildningsbidrag m.m. har dock redan beskrivits, se avsnitt 5.8.

Ett av informationsutbytena syftar till att CSN skall få uppgift om rätt betalningsmottagare av studiebidrag. Betalningsmottagare av studiehjälp för omyndig är förälder eller annan vårdnadshavare. Betalningsmottagaren är således i regel densamma som för barnbidrag. Genom informationen från RFV om betalningsmottagare för barnbidrag har CSN kunnat effektivisera utbetalningsrutinen för studiebidrag. Utbetalning sker nu helt automatiskt efter avstämning mot RFV. I de fall betalningsmottagare inte skall vara densamma som vid barnbidrag hanteras ärendet manuellt. De allmänna försäkringskassorna är uppgiftsskyldiga gentemot CSN enligt 2 § uppgiftslämnarförordningen.

Ett annat informationsutbyte avser förlängt barnbidrag och studiehjälp för elever som går i grundskolan. De ungdomar som fyller 16 år under våren har rätt till förlängt barnbidrag. I de fall de uppbär studiebidrag skickar CSN information till RFV för att förhindra att dubbla utbetalningar utgår. CSN är uppgiftsskyldig enligt 8 § lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag, som hänvisar till bestämmelsen i

14 § lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag, vilken i sin tur hänvisar till 20 kap. 9 § lagen om allmän försäkring.

Ett tredje informationsutbyte gäller förlängt underhållsstöd och flerbarnstillägg. En förutsättning för att en förälder skall ha rätt att motta förlängt underhållsstöd eller uppbära flerbarnstillägg för barn som är över 18 år är att barnet studerar och uppbär studiebidrag. För att bedöma om denna förutsättning är uppfylld har RFV behov av att få uppgifter från CSN om de elever som uppbär studiebidrag. CSN skickar information till RFV varje månad (med undantag för juni–augusti) om personnummer på elever som uppbär studiebidrag. I 5 § förordningen (1996:1036) om förlängt underhållsstöd framgår att CSN är uppgiftsskyldig mot RFV i sådana ärenden beträffande studiebidrag. CSN är vidare uppgiftsskyldig i ärenden om flerbarnstillägg enligt bestämmelsen i 14 § lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag som hänvisar till bestämmelsen i 20 kap. 9 § lagen om allmän försäkring.

Ett fjärde informationsutbyte gäller bostadsbidrag. Studiemedel ingår i inkomstunderlaget för beräkning av bostadsbidrag. För att slutligt ta ställning till rätten till bostadsbidrag har försäkringskassorna därför behov av att få uppgifter från CSN om uppburet studiebidrag. RFV skickar en frågefil en gång per år, vecka 48 eller 49, med angivande av år och personnummer på personer som uppbär bostadsbidrag. CSN skickar en svarsfil med uppgift om utbetalat studiemedel i form av bidrag för efterfrågat år. Genom en hänvisning i 30 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag till 20 kap. 9 § lagen om allmän försäkring finns en uppgiftsskyldighet föreskriven för CSN mot RFV och försäkringskassorna.

Ett femte informationsutbyte avser underhållsstöd. Studiemedel ingår i det inkomstunderlag som ligger till grund för bedömningen av med vilket belopp underhållsstöd skall erläggas av den bidragsskyldige. För att beräkna inkomstunderlaget har RFV därför behov av uppgifter om utbetalda studiemedel från CSN. RFV skickar årsvis, och dagligen för nytillkomna ansökningar, en frågefil till CSN med angivande av år och personnummer på personer som är bidragsskyldiga. CSN skickar en svarsfil med uppgift om utbetalat studiemedel i form av bidrag för efterfrågat år. Av 5 § förordningen om underhållsstöd framgår som redan nämnts att CSN är uppgiftsskyldig mot RFV.

De i detta avsnitt beskrivna informationsutbytena syftar i de flesta fall till att ge mottagaren ett underlag för att kunna besluta om respektive förmån. Vad gäller förlängt barnbidrag och studiehjälp för elever som fyller 16 år det andra kvartalet, syftar utbytet enbart till att kontrollera att inte dubbla utbetalningar utgår från två system samtidigt. Även informationen beträffande bostadsbidrag innebär en kontroll i efterhand av riktigheten av utbetalt bidrag.

5.10 Sammanfattning

I detta kapitel har vi beskrivit nuvarande elektroniska informationsflöden mellan arbetsförmedlings-, socialförsäkrings-, studiestöds- och arbetslöshetsförsäkringssystemen. Ett schema över respektive informationsflöde finns även intaget i bilaga 2.

Genomgången visar att de olika formerna av elektroniskt informationsutbyte som existerar i dag i huvudsak är inriktade på att ge mottagaren ett nödvändigt underlag för att kunna fatta beslut om viss förmån. Som exempel kan nämnas att arbetslöshetskassorna behöver få information från länsarbetsnämnderna att den person som söker arbetslöshetsersättning är anmäld som arbetssökande vid arbetsförmedlingen för att över huvud taget kunna bevilja arbetslöshetsersättning. Ett annat exempel är att CSN behöver få uppgifter från länsarbetsnämnderna om att de som söker vuxenstudiestöd är anmälda som arbetssökande vid arbetsförmedlingen och från arbetslöshetskassorna om nivån på dagpenningen från arbetslöshetsersättningen för att över huvud taget kunna bevilja studiestöd. På samma sätt måste de allmänna försäkringskassorna få uppgifter från länsarbetsnämnderna om att den sökande är anvisad ett arbetsmarknadspolitiskt program och från arbetslöshetskassorna om nivån på arbetslöshetsersättningen i ärenden om utbildningsbidrag.

Den informationsutbyte som sker i dag innebär också i några fall en kontroll av riktigheten i pågående utbetalningar. Som exempel kan nämnas den information länsarbetsnämnderna skickar till arbetslöshetskassorna om sökande som blivit avanmälda som arbetssökande vid arbetsförmedlingen. Ett annat exempel är den information som arbetslöshetskassorna skickar till CSN om ändringar i dagpenningen för vuxenstudier. Endast i några få fall sker utbyte av information i syfte att förhindra att dubbla förmåner betalas ut för samma tidsperiod.

Samtliga rutiner sker sedan en ursprunglig begäran om att få informationen framställt. Denna begäran ligger till grund för den överenskommelse om rutinmässig överföring av information som aktörerna i informationsutbytet träffar. I regel är informationsutbytena också uppbyggda så att beställaren framställer en begäran om information även i det enskilda ärende där uppgifter efterfrågas. I några enstaka fall lämnas dock uppgifter rutinmässigt utan att någon föregående förfrågan görs i det enskilda fallet. Detta gäller t.ex. den information som länsarbetsnämnderna överför till arbetslöshetskassorna beträffande avanmälda arbetssökande vid arbetsförmedlingen.

Endast i några få fall överförs information till arbetslöshetskassorna. Den information som trots allt överförs till arbetslöshetskassorna från länsarbetsnämnderna och i viss begränsad

utsträckning, i ärenden rörande vuxenstudiestöd, från CSN är vidare inte författningsreglerad. En författningsreglering saknas vidare för den information som arbetslöshetskassorna överför till de allmänna försäkringskassorna, RFV och CSN.

6 Handlingsoffentlighet och sekretess

I detta kapitel beskriver vi reglerna om handlingsoffentlighet och de sekretessbestämmelser som är intressanta för vår utredning.

6.1 Handlingsoffentlighet

6.1.1 Bakgrund

I svensk rätt gäller sedan länge offentlighetsprincipen. Denna princip innebär en möjlighet till medborgerlig kontroll av den offentliga förvaltningen. Den kommer till uttryck på olika håll i lagstiftningen. Offentlighetsprincipen ligger t.ex. till grund för bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen om grundlagsskydd för allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. Bestämmelserna gäller i princip endast myndigheter.

Rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen tillkommer varje svensk medborgare och enligt 4 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen även utlänning om det inte i tryckfrihetsförordningen eller lag föreskrivs något annat. Denna rättighet får enligt 2 § begränsas endast om det är påkallat av vissa i lagrummet uppräknade speciella intressen, t.ex. för att skydda enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Enligt bestämmelserna får begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar göras endast i särskild lag eller i lag till vilken den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lag som åsyftas är sekretesslagen (1980:100). Rätten att ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen är endast en rätt för den enskilde medborgaren. Den ger inte stöd för en myndighets begäran om utlämnande av uppgift från annan myndighet. En sådan begäran får bedömas i enlighet med bestämmelserna i sekretesslagen och förvaltningslagen (1986:223).

I detta sammanhang kan nämnas att Offentlighets- och sekretesskommittén har i uppdrag att se över reglerna om handlingsoffentlighet i syfte att vidga möjligheterna för offentlighetsprincipens tillämpning i IT-samhället (dir. 1998:32). Uppdraget skall redovisas, såvitt avser

offentlighetsprincipen och IT senast den 15 december 2000, och i övrigt senast den 1 maj 2001.

6.1.2 Det allmännas verksamhet

Handlingsoffentlighet gäller i princip endast i det allmännas verksamhet. Förutom riksdag och beslutande kommunal församling avses därmed myndigheter. Med myndighet förstås regeringen och varje organ som ingår i den offentlighetsstatliga och kommunala organisationen. Försäkringskassorna anses i detta sammanhang utgöra myndigheter (jfr prop. 1975/76:160 s. 135, bet. 1975/76:KU48, rskr. 1975/76:324 och RÅ 81 2:23). Andra organ, vare sig de är offentlighetsstatliga eller privaträttsliga juridiska personer, är inte att betrakta som myndigheter även om de anförtrotts uppgifter som innefattar myndighetsutövning.

6.1.3 Handlingsoffentlighet utanför myndighetsområdet

Principen om allmänna handlingars offentlighet är tillämplig för vissa aktieföretag, föreningar och stiftelser, som på statens uppdrag handhar förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller liknande. Enligt 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen skall vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos en myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos de organ som anges i bilagan till sekretesslagen. Detta gäller dock endast för den verksamhet som anges i bilagan. Organen skall vid tillämpningen av sekretesslagen jämföras med myndigheter.

Sekretesslagen var ursprungligen inte tillämplig på några andra organ än sådana som tidigare med säkerhet ansågs omfattas av offentlighetsprincipen. Det var notarius publicus och AB Svensk Bilprovning. En utvidgning av bestämmelser om handlingsoffentlighet och sekretesslagens tillämpningsområde till vissa andra enskilda organ kom att ske först 1988 (prop. 1986/87:151, bet. 1987/88:KU36, rskr. 1987/88:290) genom en ändring av 1 kap. 8 § samt genom att en bilaga till sekretesslagen infördes. Lagtekniskt omfattas de organ som upptas i bilagan beträffande den verksamhet som nämns där av reglerna om handlingsoffentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagens regler genom en hänvisning till bilagan i 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen.

Skälet till att bilagan infördes och att därmed reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess gjordes tillämpliga på enskilda organs verksamheter var att det fanns ett behov av allmän insyn i den verksamhet som dessa organ bedrev i form av myndighetsutövning.

I förarbetena till införandet av bilagan till sekretesslagen och den nuvarande bestämmelsen i 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen uttalade regeringen att utgångspunkten bör vara att offentlighetsprincipen skall gälla i allmänna angelägenheter, oavsett om dessa handhas av myndigheter eller enskilda (a. prop. s. 146–156). Eftersom många svårlösta problem dittills uppstått vid avgränsningen av principens tillämpning ansågs att en bedömning måste göras från fall till fall om ett visst enskilt organ skall omfattas av offentlighetsprincipen eller inte. Utmärkande för de organ som genom att tas upp i bilagan kom att omfattas av handlingsoffentlighet och sekretess var att de på statens uppdrag handhar förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller liknande. Bilagan har därefter kompletterats med ytterligare privaträttsliga organ. Dessa organ är i regel ansvariga för teknisk eller annan kontroll eller för fördelning av statliga medel.

I bilagan till sekretesslagen upptas bland andra organ Besiktningsorganet Aktiebolaget Svensk Bilprovning, Radiotjänst i Kiruna Aktiebolag, Notarius publicus, Posten Aktiebolag, olika högskolor och stiftelser, Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar, Svenska språknämnden och Sveriges Riksidrottsförbund. De allmänna försäkringskassorna däremot anses vid tillämpning av sekretesslagen utgöra myndigheter utan att de omnämns i bilagan till lagen.

Arbetslöshetskassorna finns inte upptagna i bilagan till sekretesslagen och de betraktas, till skillnad från allmänna försäkringskassor, inte heller som myndigheter vid tillämpning av sekretesslagen. I förarbetena till bestämmelsen i 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen anförde departementschefen att det visserligen förelåg ett starkt intresse av offentlighet i ärenden avseende fördelning av statliga medel och att principiella skäl talade för en utvidgad offentlighetsprincip till arbetslöshetskassornas verksamhet. Departementschefen ansåg dock att man främst med hänsyn till det sekretessbehov som kunde förutses uppstå och till praktiska skäl – närmast kassornas organisation på lokal nivå – borde avstå från att låta offentlighetsprincipen omfatta arbetslöshetskassorna (a. prop. s. 154–156).

Även om arbetslöshetskassorna inte omfattas av sekretesslagen (jfr. Kammarrättens i Stockholm, dom 1999-11-03, mål nr. 7732-1999) finns det en kommentar i AMS regelbok för arbetslöshetskassorna att kassorna bör följa sekretesslagens bestämmelser vid ärendehantering. Enligt kommentaren utgör sekretesslagen ett rättesnöre för kassorna, varför handling i ett ärende som rör enskild medlem skall

hållas skyddad för insyn från obehörig. Sådan handling får inte lämnas ut och uppgifter i den får inte muntligen lämnas ut, om det kan befaras att medlemmen eller någon honom närstående förorsakas skada på grund av att uppgiften röjs.

6.2 Sekretess

6.2.1 Sekretessreglernas utformning

Sekretesslagen reglerar såväl förbud att lämna ut allmänna handlingar som tystnadsplikt för offentliga funktionärer. Begreppet sekretess definieras i 1 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen som förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen, genom att allmän handling lämnas ut eller på annat sätt. Sekretess gäller såväl mot enskilda som mot andra myndigheter. Sekretess gäller även mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet.

I de särskilda sekretessbestämmelserna anges vilka intressen bestämmelserna avser att skydda. Bestämmelserna är utformade så att de antingen skyddar karaktären av de sekretessbelagda uppgifterna eller är mer begränsade till att avse visst ärende, en viss verksamhet eller en viss myndighet. De sekretessbestämmelser som är av intresse i utredningen är de för respektive myndighet gällande bestämmelserna som avser skydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Med begreppet personliga förhållanden avses i regel även uppgifter av ekonomisk art.

Sekretessreglerna är uppbyggda så att sekretessen avser uppgifter i ett visst ärende, viss verksamhet eller en viss myndighet, det s.k. primära sekretessområdet. Det finns inte någon generell bestämmelse om överföring av sekretess i samband med lämnande av en uppgift från en myndighet till en annan. Sekretessen följer således inte med när information som är hemlig i ett ärende överförs till en annan myndighet. Även om sekretessen i allmänhet inte följer en handling eller muntlig information utanför det primära sekretessområdet finns det särskilda bestämmelser om s.k. sekundär sekretess i särskilt angivna fall. I 11–13 kap. sekretesslagen finns bestämmelser om överföring av sekretess till regering, riksdag, JO, JK, domstolar och till vissa andra myndigheter.

Förbudet att lämna ut en uppgift är i regel inte ovillkorligt, utan knutet till ett skaderekvisit som kan vara rakt eller omvänt. Det raka skaderekvisitet innebär att sekretess föreligger endast om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften röjs, dvs. en presumtion för offentlighet. Det omvända skaderekvisitet innebär att sekretess gäller

om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada, dvs. en presumtion för sekretess. De skaderekvisit som anges i de i utredningen aktuella sekretessbestämmelserna är skada eller men. Med skada avses ekonomisk skada. Begreppet men avser i första hand integritetskränkningar och personligt obehag på annat sätt. Det kan även inbegripa ekonomiska konsekvenser för en enskild. Men föreligger om ett utlämnande är till påtaglig nackdel för den berörde. Så kan förhållandet vara även om utlämnandet är fullt rättsenligt och i övrigt acceptabelt (prop. 1979/80:2, del A s. 83, bet. 1979/80:KU37, rskr. 1979/80:179). I förarbetena till sekretesslagen nämndes som exempel på sådana fall att någon blivit föremål för framgångsrika indrivningsåtgärder eller att någon blivit satt i fängelse, intagen för sluten psykiatrisk vård eller ställd under övervakning, t.ex. för kontroll av att förmåner inte utgår på felaktig grund (Ds Ju 1977:11/Del 1 s. 136).

Det raka skaderekvisitet innebär att skadebedömningen kan göras inom ganska vida ramar (a. prop. del A s. 80 och 81). Avsikten är att skadebedömningen i huvudsak skall kunna göras med utgångspunkt i själva uppgiften och inte behöver avse en bedömning av skaderisken i ett enskilt fall. Avgörande är om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som skall skyddas genom bestämmelsen. Om uppgiften är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös skall den normalt anses falla utanför sekretessen. Skulle uppgiften å andra sidan vara av sådant slag att den lätt kan komma att missbrukas skall den anses vara omfattad av sekretess.

Vid s.k. massuttag, dvs. där uppgifter efterfrågas beträffande ett stort antal personer, kan utlämnaren inte göra någon bedömning av den särskilda skaderisk som kan vara förbunden med en enskild uppgift. I regel har utlämnaren kännedom om beställarens identitet och om avsikten med beställningen. Dessa kunskaper i förening med en bedömning av den skaderisk som typiskt sett är förbunden med de uppgifter som efterfrågas bör enligt förarbetena i de flesta fall vara ett tillräckligt underlag för bedömningen av om uppgifterna kan lämnas ut eller ej (a. prop. del A s. 81).

Det omvända skaderekvisitet utgår från att sekretess är huvudregel. Utlämnaren har ett begränsat utrymme för sin bedömning. I praktiken innebär detta att uppgifter inte kan lämnas ut om det saknas kännedom om mottagarens identitet och om dennes avsikter med uppgiften (a. prop. del A s. 82).

Förbudet mot utlämnande är inte ovillkorligt. I princip gäller sekretess för en uppgift endast om skaderekvisiten i bestämmelsen är uppfyllda. Om rekvisiten är uppfyllda och förbud mot utlämnande föreligger på grund av sekretess, kan det emellertid finnas undantag

från sekretessen. Ett sådant undantag kan finnas angiven i själva sekretessbestämmelsen, t.ex. beträffande socialförsäkringssekretess i 7 kap. 7 § fjärde stycket sekretesslagen, se vidare avsnitt 6.2.5. Även i 14 kap. 1–3 §§ sekretesslagen finns bestämmelser om överföring av uppgifter mellan myndigheter utan hinder av sekretess och vi redogör för dem i avsnitt 6.2.3.

Enligt 14 kap. 4 § sekretesslagen bryts sekretess om den för vilken sekretess gäller medger det. Detta innebär att uppgifter kan lämnas ut sedan den enskilde samtyckt till att detta sker. Ett samtycke kan lämnas på förhand (a. prop. s. 331).

I de fall någon uttrycklig uppgiftsskyldighet inte föreligger kan en myndighet lämna ut sekretessbelagda uppgifter enligt en allmän bestämmelse i 1 kap. 5 § sekretesslagen. Bestämmelsen är tillämplig endast när uppgiftslämnande är en nödvändig förutsättning för att den uppgiftslämnande myndigheten skall kunna fullgöra sitt åtagande. Ett utlämnande får inte ske i syfte att höja myndighetens effektivitet (a. prop. del A s. 465 och 494).

Sekretess enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen gäller generellt för personuppgift hos en myndighet om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen. Vi återkommer till reglerna om behandling av personuppgifter enligt personuppgiftslagen i kapitel 7.

Sekretessen för uppgifter i allmänna handlingar är i regel begränsad i tiden och framgår av de särskilda sekretessbestämmelserna. Sekretesstiden är i regel begränsad till 50 eller 70 år när det gäller enskildas personliga förhållanden och till 20 år när det gäller enskildas ekonomiska förhållanden.

6.2.2 Sekretess mellan myndigheter

Sekretess gäller enligt 1 kap. 3 § sekretesslagen även mellan myndigheter och mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet. Syftet är i första hand att värna om den enskildes integritet (a. prop. del A s. 90, bet. 1979/80:KU37 s. 12).

Mellan myndigheter gäller dock en allmän samarbetskyldighet som kommit till uttryck i bl.a. 6 § förvaltningslagen. I 15 kap. 5 § sekretesslagen föreskrivs vidare att en myndighet, på begäran av en annan myndighet, skall lämna uppgifter som den förfogar över, i den mån det inte möter hinder på grund av sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Mellan myndigheter finns vidare flera sekretessbrytande bestämmelser i sekretesslagen och andra författningar som möjliggör för myndigheterna att fullgöra sin verksamhet på avsett sätt.

I förarbetena till sekretesslagen förutsattes att frågan om sekretess mellan myndigheter skulle utredas vidare. Konstitutionsutskottet godtog att frågan fick en provisorisk lösning i sekretesslagen i avvaktan på fortsatta överväganden (a. bet. s. 12). En sådan översyn ingår i uppdraget för den tidigare nämnda Offentlighets- och sekretesskommittén.

6.2.3 Undantag från sekretess mellan myndigheter

När det gäller överföring av uppgifter mellan myndigheter finns det i 14 kap. 1–3 §§ sekretesslagen omfattande undantag från den sekretess som annars gäller. Reglerna gäller också för sådana enskilda organ som jämföras med myndigheter enligt 1 kap. 8 § sekretesslagen (Regner, Eliason & Heuman, Sekretesslagen, en kommentar, s. 14:10).

Enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen får en uppgift lämnas från en myndighet till en annan om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. En sådan uppgiftsskyldighet måste vara uttrycklig. Det är inte tillräckligt med allmänt hållna föreskrifter om samarbete mellan myndigheterna för att eventuell sekretess skall brytas. Exempel på föreskrifter som bryter sekretess är 2 och 3 §§ förordningen (1980:995) om skyldighet för de allmänna försäkringskassorna att lämna uppgifter till andra myndigheter (uppgiftslämnarförordningen) och 20 kap. 9 § lagen (1962:381) om allmän försäkring. I dessa bestämmelser föreskrivs att uppgifter skall lämnas, dvs. det saknas utrymme för utlämnande myndighet att välja om uppgifter skall utlämnas eller inte. Vi har redogjort för ytterligare sådana föreskrifter om uppgiftsskyldighet i det aktuella informationsutbytet i kapitel 4.

Bestämmelser som endast föreskriver att en myndighet får lämna uppgifter till annan utgör inte en uppgiftsskyldighet som enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen bryter sekretess för uppgifterna. En sådan bestämmelse innebär endast att utlämnande myndighet får, om den bedömer att så kan ske, lämna ut uppgifter och att detta i så fall kan ske utan hinder av sekretess. Frågan om uppgifter kan lämnas ut enligt en sådan bestämmelse får avgöras i varje särskilt fall med tillämpning av sekretessbestämmelsens skaderekvisit och bestämmelsen i 14 kap. 3 § sekretesslagen, som vi redogör närmare för nedan (a.a. s. 14:10). Exempel på sådana bestämmelser är 20 kap. 9 a § lagen om allmän försäkring och i 15 kap. 15 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, vilka båda föreskriver att allmänna försäkringskassor får lämna uppgifter till bl.a. arbetslöshetskassor.

I 14 kap. 2 § sekretesslagen föreskrivs att sekretess inte utgör hinder mot att uppgifter lämnas till andra myndigheter om uppgifterna behövs där för t.ex. förundersökning om brott eller rättegång.

Enligt 14 kap. 3 § 1 stycket sekretesslagen, den s.k. generalklausulen, får utöver vad som följer av 14 kap. 1 och 2 §§, sekretessbelagd uppgift lämnas till myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Generalklausulen kan dock inte tillämpas om utlämnandet strider mot lag eller förordning eller mot föreskrift som meddelats med stöd av personuppgiftslagen (1998:204). Det förhållandet att det i en lag eller förordning föreskrivits att uppgifter får lämnas ut till en annan myndighet innebär i regel att generalklausulen är tillämplig. Rutinmässigt informationsutbyte kan ske med stöd av enbart generalklausulen. Sekretesslagen bygger emellertid på att rutinmässiga informationsöverföringar i regel skall vara författningsreglerade. En författningsreglerad uppgiftsskyldighet innebär att någon sekretessprövning inte behöver ske. Den prövning som skall ske är i stället vilka uppgifter som skall lämnas ut med stöd av denna författningsreglering. I de fall det inte finns en författningsreglerad uppgiftsskyldighet måste emellertid en sekretessprövning ske. Denna prövning måste vid rutinmässiga informationsöverföringar göras på förhand. Som vi nämnt i avsnitt 6.2.1 får den utlämnande myndigheten vid prövningen av ett rutinmässigt utlämnande av uppgifter skall ske väga den mottagande myndighetens behov av uppgifterna mot det intresse som sekretesskyddet typiskt sett tillgodoser (a. prop. del A s. 327, a.a. s. 14:27).

6.2.4 Sekretess i ärenden om arbetsförmedling

Sekretessen i ärenden hos AMS och länsarbetsnämnderna avseende offentlig arbetsförmedling m.m. regleras på två olika ställen i sekretesslagen. I 7 kap. 10 § sekretesslagen finns bestämmelser till skydd för enskilds personliga förhållanden medan sekretess för uppgift om enskilds affärs- och driftsförhållanden regleras i 8 kap. 1 § sekretesslagen.

Sekretess för enskilds personliga förhållanden gäller enligt 7 kap. 10 § sekretesslagen i ärenden om arbetsförmedling och andra anställningsfrämjande åtgärder, bl.a. i ärenden avseende hjälp och stöd vid arbetslöshet. I förarbetena till bestämmelsen uttalades att med sådan arbetslöshetshjälp avses dels hjälp bestående av bl.a. beredskapsarbete, dels olika former av stöd, bl.a. KAS (a. prop. del A s. 200). Som vi nämnt i avsnitt 2.1.2 har bestämmelserna om KAS i princip ersatts av bestämmelserna om ersättning enligt grundförsäkringen i lagen om arbetslöshetsförsäkring. AMS tillämpar bestämmelsen så att uppgifter i alla ärenden om arbetslöshetsersättning, oavsett om den avser grundförsäkringen eller

inkomstbortfallsförsäkringen, omfattas av bestämmelsen när ett sådant ärende förekommer hos AMS. Det kan det göra t.ex. vid överklagande där AMS går in som part i ärendet.

Sekretess gäller enligt bestämmelsen för uppgift om enskildas personliga förhållanden och som vi nämnt tidigare avser detta begrepp i regel även uppgifter om en persons ekonomi.

Bestämmelsen föreskriver, till skillnad från sekretessbestämmelserna avseende RFV, de allmänna försäkringskassornas och CSN:s verksamhet, ett omvänt skaderekvisit. Det omvända skaderekvisitet gäller för alla former av ärenden och någon åtskillnad görs inte mellan å ena sidan ärenden om arbetsförmedling och yrkesvägledning och å andra sidan ärenden om arbetsvård eller hjälp och stöd vid arbetslöshet. Det innebär att sekretess gäller som huvudregel och att ett utlämnande av uppgifter får ske först om det står klart att de kan röjas utan men för den enskilde eller honom närstående. Skälet för detta är, som vi närmare utvecklar i avsnitt 13.2.2, att uppgifter i den rent arbetsförmedlande verksamheten lämnas i en förtroendesituation. De skillnader som finns mellan rena arbetsförmedlingsärenden och de övriga ärendeslag som anges i 7 kap. 10 § och 8 kap. 1 § sekretesslagen har inte ansetts vara så stora att det ansetts motivera skilda skaderekvisit, även om inslagen av myndighetsutövning och behovet av insyn är större i dessa andra ärenden än arbetsförmedlingsärenden.

I RÅ 1990 not 108 avslog regeringsrätten en begäran om utlämnande av uppgifter från en länsarbetsnämnd som en arbetslöshetskassa behövde för prövning om en person skulle vara berättigad till arbetslöshetsersättning på den grunden att sekretess förelåg för uppgifterna.

För att tillgodose intresset av allmän insyn i de fall av myndighetsutövning som förekommer anges i 7 kap. 10 § sekretesslagen generellt att sekretess inte gäller för beslut i ärendet (a. prop. del A s. 200).

I bestämmelsens andra stycke erinras om att bestämmelsen om socialförsäkringssekretess gäller i ärende hos allmän försäkringskassa och RFV för motsvarande uppgifter. Detta är fallet t.ex. för uppgifter i ärenden om utbildningsbidrag, som försäkringskassorna betalar ut.

I 8 kap. 1 § sekretesslagen föreskrivs sekretess i ärende om arbetsförmedling och ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder för uppgift om enskilds affärs- och driftsförhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada. Regleringen avser att skydda företag och är framför allt tillämplig på uppgifter om arbetsgivare men gäller även för arbetssökande eller uppgift om andra enskilda som förekommer i ärenden hos bl.a. AMS och länsarbetsnämnderna. I denna paragraf skyddas främst den enskildes ekonomiska förhållanden medan den enskildes personliga förhållande i ärenden där skyddas av ovan nämnda bestämmelse i

7 kap. 10 § sekretesslagen. Även sekretessen i 8 kap. 1 § sekretesslagen gäller med ett omvänt skaderekvisit. Något undantag för uppgifter i beslut finns inte föreskrivet i sistnämnda bestämmelse.

Sekretessen i 7 kap. 10 § och 8 kap. 1 § sekretesslagen kan brytas på grund av uppgiftsskyldighet i lag eller förordning. En sådan uppgiftsskyldighet finns föreskriven i 20 kap. 9 § lagen om allmän försäkring. I enlighet härmed fann regeringen i beslut den 26 augusti 1982 (dnr. A 5236/81) att sekretess inte utgjorde hinder mot att arbetsförmedling lämnade uppgifter om arbetssökande till allmän försäkringskassa. Det finns även en uppgiftsskyldighet i förhållande till CSN enligt bestämmelsen i 6 kap. 7 § andra stycket nya studiestödslagen (1999:1395), som träder i kraft den 1 juli 2001.

Gentemot arbetslöshetskassorna finns endast en uppgiftsskyldighet föreskriven. Det är i 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Den omfattar endast uppgifter om att den sökande avvisat lämpligt arbete eller ett arbetsmarknadspolitiskt program som erbjuds eller att den sökande på vissa särskilt angivna sätt agerar så att anställningen eller deltagandet i programmet inte påbörjas eller kan fortsätta. Som vi nämnt i avsnitt 3.4 finns ingen författningsreglerad skyldighet att lämna uppgifter om anmälda arbetssökande, avanmälda arbetssökande eller om anvisning till arbetsmarknadspolitiskt program. Uppgifter om detta skickas från länsarbetsnämnderna i dag på elektronisk väg till arbetslöshetskassorna. Sådana uppgifter kan omfattas av sekretess enligt 7 kap. 10 § sekretesslagen. Något beslut fattas i regel inte av länsarbetsnämnderna med anledning av en anmälan eller avanmälan vid arbetsförmedlingen. Inte heller anses något beslut fattas när en sökande anvisas ett arbetsmarknadspolitiskt program (jfr Kammarrättens i Jönköping, dom 1998-01-13 i mål nr 4849-1997). Undantaget från sekretess för uppgifter i beslut i 7 kap. 10 § sekretesslagen är därför i princip inte tillämpligt för dessa uppgifter. Vi återkommer till detta uppgiftslämnande i våra överväganden i avsnitten 11.4.4 och 14.2.2.

Sekretesstiden för uppgifter i allmänna handlingar är, när det gäller skyddet för enskildas personliga förhållanden, bestämd till 50 år i 7 kap. 10 § sekretesslagen och, när det gäller skyddet för ekonomiska förhållanden, till 20 år i 8 kap. 1 § sekretesslagen.

6.2.5 Socialförsäkringssekretess

Sekretessen i socialförsäkringsärenden regleras i 7 kap. 7 § sekretesslagen. Enligt bestämmelsen gäller sekretess hos allmän försäkringskassa och RFV för uppgifter om enskilds hälsotillstånd eller andra

personliga förhållanden i ärende enligt lagstiftningen om allmän försäkring, inkomstgrundad ålderspension eller arbetsskadeförsäkring eller annan jämförbar ekonomisk förmån för enskild. Eftersom begreppet personliga förhållanden, som vi tidigare nämnt, i regel anses omfatta även uppgifter om en persons ekonomi, omfattar bestämmelsen såväl uppgifter om sjukperioder o.d. som uppgifter om en persons ekonomi, exempelvis om sjukpenninggrundande inkomst och sjukpenningens storlek (a. prop. del A s. 190).

Vid tillämpning av bestämmelsen gäller ett rakt skaderekvisit. Sekretess gäller endast om den enskilde eller någon denne närstående lider men om uppgiften röjs. Även om sekretess således gäller för enskilds ekonomiska förhållanden är utrymmet för sekretess begränsat med hänsyn till kravet på att ett utlämnande skall vara till men för den enskilde. Avgörande vid bedömningen är om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som skall skyddas genom bestämmelsen. I förarbetena uttalas angående uppgifter om enskildas sjukskrivningsperioder att det i regel finns skäl anta att det är en sådan risk förenad med ett utlämnande att sekretess skall iakttas. Detta gäller särskilt om den som begär att få del av uppgifterna inte vill tala om ändamålet med sin begäran eller uppträder anonymt (a.a. s. 7:41, a. prop. del A s. 188 och 189). I förarbetena till sekretesslagen uttalas dock att även om begreppet men omfattar uppgifter om en persons ekonomi torde det mera sällan kunna hävdas att det medför men för den enskilde att lämna ut sådana uppgifter (a. prop. del A s. 190).

Av bestämmelsens fjärde stycke framgår att sekretessen kan brytas i bl.a. lagstiftningen om allmän försäkring och lagstiftningen om inkomstgrundad ålderspension. I dessa fall anses utlämnande vara legitimt även om det kan bli till men för den enskilde. Exempel på sådana bestämmelser är 20 kap. 9 a § lagen om allmän försäkring och 15 kap. 15 § lagen om inkomstgrundad ålderspension där det föreskrivs att uppgifter får lämnas av RFV och allmänna försäkringskassor till bl.a. arbetslöshetskassor för samordning av ersättning därifrån. Eftersom det i dessa bestämmelser endast anges att uppgifter får lämnas och inte att de skall lämnas är detta inte sådana bestämmelser som avses i 14 kap. 1 § sekretesslagen (se avsnitt 6.2.3) och som medför att sekretess alltid bryts för uppgifterna.

Till skillnad från vad som gäller i arbetsförmedlingsärenden m.m. gäller sekretess dock även för uppgifter i beslut i socialförsäkringsärenden. Det huvudsakliga skälet till att sekretess gäller även för beslut är att det finns ett behov av sekretess för uppgifter om enskildas sjukperioder. Uppgifter om sjukperioder kan om det inte fyller ett legitimt behov hos beställaren, få stötande konsekvenser för den enskilde och

utgöra ett ingrepp i den personliga integriteten. Offentlighetsintresset anses i socialförsäkringsärenden tillgodosett genom utformningen av skaderekvisitet och genom begränsningen av sekretessen till uppgifter om enskilda personliga förhållanden (a. prop. del A s. 191, jfr prop. 1973:188 s. 10 f).

Sekretesstiden är i regel bestämd till högst 70 år för uppgifter i allmänna handlingar.

6.2.6 Studiestödssekretess

I 9 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen föreskrivs sekretess i ärende om bland annat studiestöd för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Med studiestöd avses studiestöd enligt studiestödslagen (1973:349) och lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa. CSN betraktar även särskilt utbildningsbidrag (UBS) som ett studiestöd. Såvitt vi kan bedöma bör därför även uppgifter i ärenden rörande UBS omfattas av bestämmelsen.

Sekretessen gäller för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. En förutsättning är att det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Detta är ett rakt skaderekvisit och innebär att det stora flertalet uppgifter som förekommer i ärendena och som avser ekonomiska förhållanden får lämnas ut (a. prop. del A s. 267). Med undantag för studiestöd under sjukdom gäller inte sekretess för beslut i ärendet.

Före ikraftträdandet av 1980 års sekretesslag var dock såväl ansökan som beslut i utlåningsärende undantagna från sekretess. Eftersom det kunde förekomma känsliga uppgifter i ansökningshandlingar i studiestödsärenden ansåg man det nödvändigt att införa sekretess för uppgifter i sådana handlingar. Med hänsyn bl.a. till vad som gällde även före sekretesslagen undantogs emellertid beslut i ärenden om studiestöd och utlåning samt ansökningshandlingar i ärenden om annat än studiestöd från sekretess (Ds Ju 1977:11/Del 2 s. 563, a. prop. del A s. 267).

Sekretessen viker vid uppgiftslämnande till de allmänna försäkringskassorna enligt t.ex. bestämmelserna i 20 kap. 9 § lagen om allmän försäkring och i 15 kap. 13 § lagen om inkomstgrundad ålderspension. I dessa bestämmelser föreskrivs en uppgiftsskyldighet för myndigheter mot de allmänna försäkringskassorna som medför att uppgifter får lämnas ut med stöd av bestämmelsen i 14 kap. 1 § sekretesslagen utan hinder av sekretess.

I ärenden om studiestöd är sekretesstiden för uppgifter i allmänna handlingar bestämd till högst 50 år.

6.3 Sammanfattning

I detta kapitel har vi i korthet beskrivit bestämmelserna om handlingsoffentlighet och för denna utredning aktuella sekretessregler. I socialförsäkrings- och studiestödsärenden är huvudregeln att uppgifter är offentliga och kan lämnas ut. Endast om ett rakt skaderekvisit är uppfyllt, dvs. om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs gäller sekretess för uppgifterna i ärendet. I arbetsförmedlingsärenden och i bl.a. ärenden om hjälp och stöd vid arbetslöshet är utgångspunkten i stället att sekretess gäller för uppgifterna. Endast om det står klart att uppgifterna kan röjas utan men för den enskilde eller honom närstående kan uppgifterna lämnas ut.

Av genomgången framgår bl.a. att det finns flera bestämmelser i sekretesslagen och i annan lag eller förordning som möjliggör ett omfattande informationsutbyte av även sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheter. När det i lag eller förordning är föreskrivet en uttrycklig skyldighet för en myndighet att lämna uppgifter till en annan skall de uppgifter som omfattas av skyldigheten lämnas ut även om de omfattas av sekretess. Ett motsvarande informationsutbyte är möjligt för sådana enskilda organ som genom att upptas i bilagan till sekretesslagen jämföras med myndigheter vid tillämpning av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess. Arbetslöshetskassorna omfattas inte av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess och har därför inte tillgång till det informationsutbyte som myndigheter och allmänna försäkringskassor har när det gäller sekretessbelagd information.

7 Behandling av personuppgifter

De allmänna försäkringskassorna, CSN och arbetslöshetskassorna använder sig i dag i stor utsträckning av automatisk databehandling i verksamheten. I samtliga system finns det informationsöverföringar med hjälp av automatisk databehandling i form av fasta uppkopplingar via telenätet, via modem eller diskett. I detta kapitel beskriver vi de regler som styr behandlingen av personuppgifter som finns lagrade elektroniskt

Eftersom utredningsuppdraget vad gäller automatisk databehandling av personuppgifter endast omfattar möjligheten att lämna ut uppgifter till annan på ADB-medium och genom direktåtkomst har vi i huvudsak begränsat redogörelsen till de bestämmelser som har samband med denna fråga.

7.1 Direktåtkomst och överföring på ADB-medium

I dagens registerlagstiftning regleras ofta i vilka fall uppgifter ur ett personregister får lämnas ut till andra myndigheter eller till enskilda med hjälp av automatiserad behandling. I regleringen skiljer man normalt på direktåtkomst och övriga former för utlämnande på ADB-medium. De ADB-överföringar som sker mellan de i utredningen aktuella systemen har vi redovisat i kapitel 5. Överföringarna sker satsvis (dvs. datafiler överförs i grupper) via för ändamålet upprättade ledningar som endast de kommunicerande parterna har tillgång till. Överföringarna sker digitalt via fasta, hyrda ledningar alternativt via det allmänna telenätet. Överföring kan ske genom t.ex. modem-uppkoppling, ISDN-överföring (Integrated Services Digital Network) eller s.k. bredbandsöverföring (optisk fiber). Överföringen kan ske via fasta förbindelser eller via trådlösa förbindelser. Kommunikation över Internet kan ske med någon av dessa tekniker. Vid s.k. on-line kommunikation över Internet bearbetar man aktuella data post för post till skillnad från dagens satsvisa överföringar där data överförs

gruppvis. Överföring på ADB-medium kan även ske t.ex. genom utlämnande på magnetband eller på diskett.

Direktåtkomst till ett register eller till en uppgiftssamling avser i regel att användaren på egen hand kan söka i detta och få svar på frågor, dock utan att själv kunna bearbeta eller på annat sätt påverka innehållet. Den hittills vanligaste formen av direktåtkomst har varit direktåtkomst till olika register genom terminalåtkomst, dvs. att en myndighet via en direktuppkopplad terminal, kan gå in och söka uppgifter i andra myndigheters register. Direktåtkomst kan även förekomma i form av s.k. dator-datoråtkomst, där mottagaren hämtar in uppgifter för att föra dem i sitt eget system. En vanligt förekommande form av direktåtkomst, inom t.ex. bankväsendet, är inhämtande av uppgifter om sig själv på automatiserad väg via telefon.

Traditionell har direktåtkomst inneburit åtkomst till alla uppgifter i ett register. På senare år har det blivit möjligt att få direktåtkomst till ett visst begränsat antal utvalda uppgifter som kopieras från utlämnarens interna register och som lagts in i en databas som upprättats särskilt för uppgiftslämnande till andra myndigheter eller enskilda. Den myndighet, det enskilda organ eller den person som har rätt att ta del av vissa uppgifter hos någon annan kan således få tillgång till logiskt avgränsade utrymmen som innehåller endast det begränsade antal uppgifter som är avsett för just denna mottagare.

Genom Internet har nya former av direktåtkomst blivit möjliga. Direktåtkomst kan avse uppgiftssamlingar som finns tillgängliga på Internet och där beställaren kan hämta hem viss, särskilt utvald informationen till sina databaser.

Vi återkommer till begreppet direktåtkomst under de särskilda redogörelserna för arbetsförmedlingsregister och socialförsäkringsregistren i avsnitten 7.5.4 och 7.6.4.

7.2 Allmänt om regelverken

Enligt 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen skall den enskilde medborgaren skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling. Den närmare omfattningen av skyddet skall anges i lag. De grundläggande bestämmelserna för behandling av personuppgifter återfinns i personuppgiftslagen (1998:204). Lagen ersatte datalagen (1973:289) den 24 oktober 1998. Datalagen gäller emellertid enligt övergångsreglerna till personuppgiftslagen för sådan behandling av personuppgifter som påbörjats före den 24 oktober 1998, dock längst intill utgången av september 2001. Personuppgiftslagen genomför

Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet).

Dataskyddsdirektivet syftar till att garantera en hög skyddsnivå när det gäller enskilda personers fri- och rättigheter med avseende på behandling av personuppgifter och en likvärdig skyddsnivå i alla medlemsstater i syfte att minska hinder i det fria flödet av personuppgifter mellan dem. Medlemsstaterna bestämmer på vilket sätt dataskyddsdirektivet skall införlivas men de får inte föreskriva vare sig bättre eller sämre skydd för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter eller för det fria flödet av sådana uppgifter än vad som följer av direktivet. Flera bestämmelser i direktivet kan komma att anses ha s.k. direkt effekt och därmed ge upphov till rättigheter och skyldighet för enskilda fysiska och juridiska personer som kan åberopas direkt inför domstolar och andra myndigheter i medlemsstaterna. Vi återkommer till detta i avsnitt 15.2.4.

Föreskrifter om enskilda personers fri- och rättigheter finns också i Europarådets konvention från 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (dataskyddskonventionen) och i artikel 8 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Internationella riktlinjer för integritetsskydd och persondataflöde har utarbetats inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD). Riktlinjerna bygger i princip på de bestämmelser som återfinns i dataskyddskonventionen.

I lagen (1994:459) om arbetsförmedlingsregister finns särskilda regler för behandlingen av personuppgifter hos AMS och länsarbetsnämnderna och i socialförsäkringsregisterlagen (1997:934) finns särskilda regler för behandlingen av personuppgifter inom socialförsäkringen. CSN:s och arbetslöshetskassornas behandling av personuppgifter är inte reglerad i särskild registerlagstiftning utan bygger på föreskrifter respektive tillstånd meddelade av Datainspektionen, i enlighet med datalagens bestämmelser.

7.3 Personuppgiftslagen

Personuppgiftslagen genomför som vi nämnt dataskyddsdirektivet. Dataskyddsdirektivets tillämpningsområde är begränsat till sådant som faller inom det EG-rättsliga området. Detta innebär att försvar och allmän säkerhet är sådant som faller utanför eftersom det då är fråga

om behandling av personuppgifter som utgör led i en verksamhet som faller utanför EG-rätten. Personuppgiftslagen har dock gjorts generellt tillämplig i fråga om behandling av personuppgifter.

Personuppgiftslagen följer dataskyddsdirektivets struktur. Lagen riktar sig till den personuppgiftsansvarige med vissa grundläggande krav på behandling av personuppgifter.

Personuppgiftsansvarig är enligt definitionen i 3 § personuppgiftslagen den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter.

Med behandling av personuppgifter avses enligt definitionen i nämnda paragraf varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, t.ex. insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning, utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring.

Lagen reglerar själva hanteringen av personuppgifter och inte bara missbruk av sådana uppgifter. Den är teknikberoende och tillämpas på all, helt eller delvis, automatiserad behandling av personuppgifter. Lagen tillämpas också på sådan manuell behandling av personuppgifter som ingår, eller är avsedda att ingå, i en strukturerad samling av personuppgifter vilka är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Personuppgiftslagen medger att avvikande bestämmelser om behandling av personuppgifter ges i lag eller förordning. Sådana bestämmelser har därvid företräde framför personuppgiftslagens bestämmelser, dvs. personuppgiftslagen är subsidiär till annan lag eller förordning. Från personuppgiftslagen avvikande bestämmelser måste dock alltid vara förenliga med dataskyddsdirektivet.

Ett grundläggande krav i 9 § personuppgiftslagen är att personuppgifter alltid skall behandlas på ett korrekt och lagligt sätt och i enlighet med god sed. Personuppgifter skall vidare samlas in bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Uppgifterna får därefter inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket de samlades in. Detta innebär t.ex. att uppgifter inte får lämnas ut till annan om det är oförenligt med de ursprungliga ändamålen. Vidare innebär personuppgiftslagens bestämmelser ett krav på att de personuppgifter som behandlas skall vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen samt att inte fler personuppgifter behandlas än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. I personuppgiftslagen finns inte någon särskild bestämmelse rörande utlämnande av uppgifter på ADB-medium, exempelvis utlämnande genom direktåtkomst till elektroniskt

lagrad information. Sådana bestämmelser förekommer dock i lagar eller förordningar om behandling av personuppgifter som utförs av myndigheter inom olika verksamhetsområden.

Enligt personuppgiftslagen är det tillåtet att behandla personuppgifter om den registrerade lämnat sitt samtycke. Återkallar den registrerade sitt samtycke får ytterligare personuppgifter om den registrerade inte behandlas. I vissa fall får dock personuppgifter behandlas trots att samtycke från den registrerade saknas. Detta gäller t.ex. om det är nödvändigt för att den personuppgiftsansvarige skall kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar honom eller om det är nödvändigt för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller för att utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning. Personuppgifter får också behandlas om en avvägning ger vid handen att den personuppgiftsansvariges berättigade intresse av en sådan behandling väger tyngre än den registrerades intresse av skydd.

Personuppgiftslagen innehåller ett principiellt förbud mot att behandla känsliga personuppgifter och särskilda restriktioner för användning av uppgifter om lagöverträdelser m.m. och personnummer. Samtidigt föreskrivs en rad undantag från detta principiella förbud.

Personuppgiftslagen innehåller vidare bestämmelser om den uppgiftsansvariges skyldighet att informera den registrerade om behandling som rör honom. Den personuppgiftsansvarige skall självant enligt 23 § personuppgiftslagen lämna den registrerade information rörande behandlingen, när uppgifter om en person samlas in från denne själv. Har uppgifterna samlats in från en annan källa skall den registrerade enligt 24 § personuppgiftslagen informeras när uppgifterna registrerats eller, om avsikten med behandlingen är att lämna ut uppgifterna till tredje man, när uppgifterna lämnas ut för första gången. Information behöver inte lämnas om det finns bestämmelser om registrerandet eller utlämnandet av personuppgifterna i en lag eller någon annan författning. Information behöver inte heller lämnas om det visar sig vara omöjligt eller skulle innebära en oproportionerligt stor arbetsinsats. Om uppgifterna används för att vidta åtgärder som rör den registrerade skall dock information lämnas senast i samband med detta. Information behöver aldrig lämnas om sådant som den registrerade redan känner till. Vidare går regler om sekretess och tystnadsplikt före informationsskyldigheten. Informationen enligt 23 och 24 §§ personuppgiftslagen lämnas lämpligast om hela behandlingen av personuppgifter vid ett enda tillfälle och det tidigast när informationen måste lämnas enligt någon av bestämmelserna.

Den personuppgiftsansvarige är vidare skyldig att efter ansökan, gratis en gång per kalenderår, informera om uppgifter som rör sökanden behandlas eller inte, ändamålet med behandlingen, vilka

uppgifter som behandlas, varifrån dessa kommer och till vem de lämnas ut. Datainspektionen har utarbetat allmänna råd om information till registrerade enligt personuppgiftslagen.

I lagen finns också bestämmelser om rättelse, säkerhet vid behandlingen, överföring av personuppgifter till tredje land, Datainspektionens tillsyn och sanktioner. Enligt 36 § personuppgiftslagen omfattas all behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad av anmälningsskyldighet. Den personuppgiftsansvarige skall göra en skriftlig anmälan till tillsynsmyndigheten innan en sådan behandling eller en serie av sådana behandlingar med samma eller liknande ändamål genomförs. I 37 § personuppgiftslagen föreskrivs dock att någon anmälan inte behöver göras om den personuppgiftsansvarige till tillsynsmyndigheten anmält att ett personuppgiftsombud utsetts och vem det är. Enligt 36 § tredje stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om undantag från anmälningsskyldigheten för sådana typer av behandlingar som sannolikt inte kommer att leda till otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Enligt 3 § 3 personuppgiftsförordningen (1998:1191) gäller anmälningsskyldigheten inte för behandling av personuppgifter som regleras genom särskilda föreskrifter i lag eller förordning. Detta innebär att anmälningsskyldigheten inte gäller för behandling av personuppgifter som framgår av en särskild registerförfattning. Ytterligare undantag från anmälningsskyldigheten finns i föreskrifter som Datainspektionen utfärdat (se DIFS 1998:2).

Den anmälan som en registeransvarig gjort enligt datalagen har inte någon verkan enligt personuppgiftslagen. När personuppgiftslagen träder i kraft beträffande en behandling som tidigare omfattades av datalagen, dvs. senast den 1 oktober 2001, får de tillstånd och föreskrifter som Datainspektionen kan ha meddelat för de aktuella personregistren anses förlora sin verkan per ikraftträdandedagen (Öman & Lindblom, Personuppgiftslagen, En kommentar, 1998, s. 233). I den utsträckning en anmälan behövs enligt personuppgiftslagen måste en sådan anmälan göras om. Det kan ske även före ikraftträdandet.

7.4 Datalagen

Datalagen har sedan den 24 oktober 1998 ersatts av personuppgiftslagen. Datalagen skall dock fortfarande tillämpas på behandling av personuppgifter som påbörjades före den 24 oktober 1998, dock längst intill utgången av september 2001.

Datalagen avser användningen av personregister som förs med hjälp av automatisk databehandling och som innehåller personuppgift som kan hänföras till den som avses med uppgifterna. Lagen syftade till att förhindra att hantering av sådana personregister medförde otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Lagen innehåller regler om tillstånd, registeransvarigas skyldigheter, tillsyn och sanktioner i form av straff och skadestånd. Endast den som anmält sig till Datainspektionen och fått licens får enligt datalagen föra personregister som omfattades av lagen. I vissa fall, t.ex. då personuppgifter inhämtats från andra register och sambearbetats, erfordras även tillstånd från Datainspektionen för detta. Personregister vars inrättande beslutats av riksdagen eller regeringen, s.k. statsmaktsregister, är undantagna från tillståndsplikt. Till sådana register räknas bl.a. arbetsförmedlingsregistret som regleras i lagen om arbetsförmedlingsregister, socialförsäkringsregister som regleras genom socialförsäkringsregisterlagen och studiestödsregistret som inrättades genom ett beslut av regeringen år 1974.

7.5 Behandling av personuppgifter i länsarbetsnämndernas verksamhet

7.5.1 Allmänt om arbetsförmedlingsregister

De registerförfattningar som reglerar AMS, länsarbetsnämndernas, inklusive arbetsförmedlingarnas behandling, av elektroniska uppgifter är lagen om arbetsförmedlingsregister och förordningen (1994:460) om arbetsförmedlingsregister. Författningarna är utformade mot bakgrund av datalagens regler. Personuppgiftslagen blir tillämplig även för äldre behandlingar från och med den 1 oktober 2001. En översyn har påbörjats inom Näringsdepartementet i syfte att anpassa reglerna om behandling av personuppgifter i länsarbetsnämndernas och AMS verksamhet till personuppgiftslagen.

Av 1 § lagen om arbetsförmedlingsregister framgår att varje arbetsförmedling och arbetsmarknadsinstitut hos en länsarbetsnämnd för sitt verksamhetsområde och för de ändamål som anges i 2 § får föra arbetsgivar- och arbetssökanderegister med hjälp av automatisk databehandling. Ett sådant register är arbetsförmedlingsregistren. Av lagen framgår att AMS endast får föra statistikregister. Här kommer vi endast att beskriva regleringen av arbetsförmedlingsregister eftersom det bara är uppgifter i dessa register avseende arbetssökande som omfattas av utredningens uppdrag.

Av 2 § lagen om arbetsförmedlingsregister framgår vilka ärenden som arbetsförmedlingsregistren får användas för. Det är bl.a. ärenden som rör platsförmedling, arbetsförberedande åtgärder som vägledning, utbildning och yrkesinriktad rehabilitering samt för andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder som föreskrivs i lag eller förordning.

I 4–11 §§ lagen om arbetsförmedlingsregister regleras vilka uppgifter som får förekomma i ett arbetsförmedlingsregister. Enligt 4 § lagen om arbetsförmedlingsregister får ett arbetsförmedlingsregister bl.a. innehålla uppgifter om den som är eller har varit anmäld som arbetssökande vid den offentliga arbetsförmedlingen eller inskriven vid ett arbetsmarknadsinstitut, de arbetsgivare som anmält lediga platser, som medverkar eller har medverkat i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller som en arbetssökande har lämnat uppgifter om samt om kontaktpersoner.

Av 5 § lagen om arbetsförmedlingsregister framgår att följande uppgifter om en arbetssökande får registreras. Det är uppgifter om arbetssökande avseende namn, personnummer, arbetslöshet, tillhörighet till arbetslöshetskassa, arbets- och uppehållstillstånd, kod för medborgarskap, körkort och tillgång till bil, utbildning, arbetslivserfarenhet, arbetsgivare, speciell kompetens, sökt arbete, önskemål om arbetstid, arbetets varaktighet, önskemål om arbetsplatsens belägenhet, tidpunkter och händelser vid kontakter med arbetsförmedlingen eller arbetsmarknadsinstitutet, beslut om arbetsmarknadspolitisk åtgärd och utbetalda belopp avseende sådana åtgärder. Vidare får kod för arbetshandikapp registreras med den arbetssökandes skriftliga samtycke.

Ett arbetsförmedlingsregister får vidare enligt 11 § lagen om arbetsförmedlingsregister innehålla tidsuppgifter om registrerade förhållanden samt de tekniska och administrativa uppgifter som behövs för att tillgodose ändamålen med registret. I 6–10 §§ lagen om arbetsförmedlingsregister regleras i vilka fall mer känsliga uppgifter får registreras. Det är bl.a. sådana uppgifter som framgår av 6 §, dvs. förekomst av intyg, läkarutlåtande, skrivelse från annan myndighet redovisade arbetshinder, sociala eller ekonomiska förhållanden, den arbetssökandes och handläggarens slutsatser av utredande samtal och handlingsplaner.

Av 15 § lagen om arbetsförmedlingsregister framgår att en länsarbetsnämnd är registeransvarig för det arbetsförmedlingsregister som förs inom det egna ansvarsområdet. Vidare framgår att varje länsarbetsnämnd är registeransvarig för uppgifter som registreras eller bearbetas hos nämndens förmedlingar och institut om registret förs gemensamt för arbetsförmedlingar eller arbetsmarknadsinstitut inom

två eller flera länsarbetsnämnders ansvarsområden. AMS är registeransvarig för det centrala statistikregistret.

Enligt 22 § lagen om arbetsförmedlingsregister skall en arbetssökande som kan komma att registreras underrättas om ändamålen med registret, de uppgifter som registret får innehålla, innebörden av ett samtycke, de sekretess- och säkerhetsbestämmelser som gäller för registret, rätten att få information och möjligheten att få rättelse till stånd enligt personuppgiftslagen samt de begränsningar i fråga om terminalåtkomst, utlämnande av uppgifter på ADB-medium, sökbegrepp och bevarande av uppgifter som gäller för registret. Informationen skall lämnas innan uppgifter förs in i arbetsförmedlingsregistret.

7.5.2 Uppgifter som får lämnas från arbetsförmedlingsregistren

Av 17 § första och andra styckena lagen om arbetsförmedlingsregister framgår att uppgifter i ett arbetsförmedlingsregister, under vissa förutsättningar, får lämnas ut på medium för automatisk databehandling till en annan arbetsförmedling, ett annat arbetsmarknadsinstitut, till centralt kansli vid länsarbetsnämnd eller till AMS. Enligt bestämmelsens tredje stycke får de uppgifter som avses i 5 och 11 §§ lämnas ut på medium för automatisk databehandling, i den utsträckning regeringen föreskriver, till RFV, de allmänna försäkringskassorna och CSN (jfr avsnitten 5.6 och 5.3). Vidare framgår att vissa uppgifter får lämnas ut till Riksskatteverket eller de lokala skattemyndigheterna. Arbetslöshetskassorna finns inte upptagna i denna bestämmelse. Den utlämning som i dag sker från länsarbetsnämnderna till arbetslöshetskassorna på elektronisk väg (avsnitt 5.2) har således inte stöd i bestämmelsen. Uppgiftslämnandet bygger i stället på det tillstånd som Datainspektionen meddelat för arbetslöshetskassorna (se avsnitt 7.8.3).

De uppgifter som får lämnas ut till RFV, de allmänna försäkringskassorna och CSN är enligt 4 § förordningen om arbetsförmedlingsregister uppgifter om namn, personnummer, arbetslöshet, tidpunkter och händelser vid kontakt med arbetsförmedlingen och arbetsmarknadsinstitutet samt beslut om arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Sistnämnda begrepp har den 1 augusti 2000 i de materiella regelverken ersatts av begreppet arbetsmarknadspolitiskt program. Vidare får de tidsuppgifter och tekniska och administrativa uppgifter som har samband med dessa uppgifter lämnas ut.

Bestämmelsen i 17 § lagen om arbetsförmedlingsregister är en sådan bestämmelse som enligt 24 § personuppgiftslagen innebär att information inte behöver lämnas av RFV, de allmänna försäkringskassorna och CSN om deras behandling i samband med att uppgifterna registreras hos dem. Utlämnaren, dvs. i detta fall länsarbetsnämnderna, är däremot skyldiga att lämna information till den registrerade i samband med att informationen samlas in dit.

7.5.3 Uppgifter som får hämtas till arbetsförmedlingsregistren

Av 14 § lagen om arbetsförmedlingsregister framgår att uppgifter om utbetalning av medel för arbetsmarknadspolitiska åtgärder får inhämtas från RFV, de allmänna försäkringskassorna och CSN till arbetsförmedlingsregister och AMS centrala statistikregister, i den utsträckning regeringen föreskriver, och att uppgifter om utbetald arbetslöshetsersättning får inhämtas från arbetslöshetskassorna till nämnda register. Av 3 § förordningen om arbetsförmedlingsregister framgår att sådana uppgifter om utbetalning endast får avse utbetalda belopp, aktuell tidsperiod, eventuell samordning med andra förmåner samt typ av åtgärd och uppgift om viss person. I utredningen är emellertid inte uppgiftslämnande till arbetsförmedlingsregister aktuellt och vi kommer inte närmare att beröra detta.

7.5.4 Direktåtkomst till arbetsförmedlingsregistren

I 16 § lagen om arbetsförmedlingsregister regleras vilka som får ha terminalåtkomst till registren. Enligt bestämmelsen är det endast den offentliga arbetsförmedlingen eller det arbetsmarknadsinstitut som enligt 1 § får föra ett arbetsförmedlingsregister som får ha sådan åtkomst till arbetsförmedlingsregistret. AMS har endast terminalåtkomst till styrelsens centrala statistikregister.

Terminalåtkomst är som vi tidigare angett (avsnitt 7.1) en form av direktåtkomst. Enligt förarbetena till lagen om arbetsförmedlingsregister (prop. 1993/94:235 s. 29, bet. 1993/94:AU24, rskr. 1993/94:330) innebär terminalåtkomst till ett ADB-register att användaren kan ta del av registerinnehållet med hjälp av bildskärm eller persondator. Från integritetssynpunkt ansågs regeringen det angeläget (a. prop. s. 29) att inte låta åtkomsten till ett arbetsförmedlingsregister omfatta fler användare än som behövs med hänsyn till den verksamhet för vilken registret förs.

7.6 Behandling av personuppgifter i socialförsäkringsverksamheten

7.6.1 Allmänt om socialförsäkringsregistren

Sedan den 1 januari 1998 regleras RFV:s och de allmänna försäkringskassornas elektroniska hantering av personuppgifter av socialförsäkringsregisterlagen (1997:934) och socialförsäkringsregisterförordningen (1998:1576).

Med socialförsäkringsregister avses enligt 1 § första stycket socialförsäkringsregisterlagen personregister för sådan verksamhet i fråga om socialförsäkringsförmåner samt andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen ankommer på de allmänna försäkringskassorna, Premiepensionsmyndigheten (PPM) eller RFV.

Ändamålen med socialförsäkringsregister som förs av de allmänna försäkringskassorna, PPM och RFV framgår av 3 § socialförsäkringsregisterlagen. Enligt bestämmelsen får registren användas för att handlägga ärenden för vilka socialförsäkringsregister får föras, för förberedande åtgärder för sådan handläggning samt för uppföljning, utvärdering, tillsyn och framställning av statistik avseende sådan verksamhet.

I 5–11 §§ socialförsäkringsregisterlagen regleras de uppgifter som får förekomma i socialförsäkringsregistren. Av 5 § framgår att socialförsäkringsregister får innehålla uppgift om en person, om denne förekommer i ett ärende för vilket socialförsäkringsregister får föras eller om förberedande åtgärder för handläggning av ett sådant ärende vidtas, förutsatt att uppgiften i fråga har betydelse för handläggningen av ärendet. Av 6 § framgår att allmänna och särskilda ärendeuppgifter får registreras beträffande de personer som får förekomma i socialförsäkringsregister. Allmänna ärendeuppgifter är identifierings- och adressuppgifter samt uppgifter om kön, civilstånd, medborgarskap och födelseort. Särskilda ärendeuppgifter är uppgifter om sådana

ekonomiska och personliga förhållanden som har betydelse för den handläggning av ärenden som får föras i socialförsäkringsregister.

Bestämmelserna i 7–11 §§ socialförsäkringsregisterlagen reglerar i vilka fall särskilda ärendeuppgifter som är känsliga får registreras. I 7 § anges att uppgifter får registreras bl.a. vad avser ansökan eller anmälan i ärenden, tidpunkter, tidsperioder och belopp dels för ersättningar, dels för ersättningsgrundande förhållanden i sådana ärenden. Vidare får registrering ske av att den registrerade är berättigad till dagpenning enligt 3 § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd och anledningen till att ett ärende avslutats.

Enligt 2 § socialförsäkringsregisterlagen är det de allmänna försäkringskassorna, PPM och RFV som får föra socialförsäkringsregister enligt lagen. Enligt 4 § socialförsäkringsregisterlagen får sådant register också användas av Statens löne- och pensionsverk och det organ för administration av personalpensioner som är gemensamt för kommunerna och landstingen i vissa fall. Av 13 § socialförsäkringsregisterlagen framgår att registeransvariga för socialförsäkringsregister som förs gemensamt för RFV och de allmänna försäkringskassorna är verket och varje försäkringskassa när det gäller behandling av uppgifter hos den försäkringskassan. För register som förs särskilt för en allmän försäkringskassa eller ett lokalt organ inom denna är försäkringskassan registeransvarig och för register som förs särskilt för RFV eller PPM är verket respektive PPM ansvarigt.

Enligt 21 § socialförsäkringsregisterlagen skall den som är registeransvarig för ett socialförsäkringsregister se till att den som är eller avses bli registrerad på lämpligt sätt får information om registret. Informationen skall innehålla en beskrivning av de uppgifter som registret får innehålla samt upplysning om ändamålen med registret, de sekretess- och säkerhetsbestämmelser som gäller för registret, rätten att få registerutdrag och rättelse enligt datalagen samt de begränsningar i fråga om direkt åtkomst, utlämnande av uppgifter på ADB-medium, sökbegrepp och bevarande av uppgifter som gäller för registret. I 20 § socialförsäkringsregisterlagen föreskrivs att registerutdrag skall lämnas av försäkringskassan.

En översyn av lagen har gjorts i promemorian *En begränsad översyn av socialförsäkringsregisterlagen (1997:934)*, (Ds 2000:44). Översynens syfte är att anpassa lagen till personuppgiftslagen och de föreslagna ändringarna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2001 då personuppgiftslagen blir tillämplig ramlag även för äldre behandlingar inom socialförsäkringsverksamheten. Socialförsäkringsregisterlagen skall enligt promemorian, i likhet med personuppgiftslagen, gälla även viss manuell hantering. Vissa begrepp som definieras i personuppgiftslagen föreslås få motsvarande betydelse i socialförsäkrings-

registerlagen. Den personuppgiftsansvariges ansvar för rättelse m.m. och skadeståndsansvar mot den registrerade för skada och kränkning av den personliga integriteten som en behandling av personuppgifter i strid med personuppgiftslagen har orsakat föreslås även gälla när personuppgifter behandlats i strid med de mer preciserade reglerna i socialförsäkringsregisterlagen. Ändringar föreslås även av bestämmelsen om information till de registrerade.

I översynen föreslås dock inte någon ändring vad gäller registerbegreppet eller någon ändring av det angivna ändamålet med socialförsäkringsregistret. I fråga om vilka uppgifter som får registreras i ett socialförsäkringsregister föreslås inte någon ändring i socialförsäkringsregisterlagens systematik. Vi återkommer till betydelsen av registrets ändamål vid våra överväganden angående möjlighet till direktåtkomst till socialförsäkringsregister (avsnitt 17.3.7, se även avsnitt 15.1).

7.6.2 Uppgifter som får lämnas från socialförsäkringsregistren

Enligt 17 § socialförsäkringsregisterlagen får uppgifter i socialförsäkringsregister som lämnas ut med stöd av en särskild bestämmelse i lag eller förordning lämnas ut på medium för automatisk databehandling. Sådana bestämmelser återfinns i exempelvis socialförsäkringsregisterförordningen, uppgiftslämnarförordningen (1980:995), studiestödslagstiftningen samt i 20 kap. 9 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring och 15 kap. 15 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension. I övrigt får uppgifter enligt 17 § socialförsäkringsregisterlagen lämnas ut på medium för automatisk databehandling, endast om sådant utlämnings sätt följer av lag eller förordning eller beslut av Datainspektionen eller om uppgiften skall användas för forskning eller framställning av statistik. I den nämnda promemorian (Ds 2000:44) föreslås att lydelsen anpassas till personuppgiftslagens begrepp på så sätt att medium för automatisk databehandling ersatts med automatiserat hjälpmedel. Dessutom föreslås några redaktionella ändringar.

Av 10 § socialförsäkringsregisterförordningen framgår vidare att nödvändiga identifieringsuppgifter får lämnas ut på medium för automatisk databehandling i de fall uppgift får tillföras socialförsäkringsregister genom sambearbetning.

Eftersom de allmänna försäkringskassornas informationsutbyte med länsarbetsnämnderna och CSN är författningsreglerat får uppgifter lämnas ut från socialförsäkringsregister till dessa myndigheter. Bestämmelsen i 17 § socialförsäkringsregisterlagen är en sådan bestämmelse

som innebär att information enligt 24 § första stycket personuppgiftslagen (se avsnitt 7.3) inte behöver lämnas till den registrerade av länsarbetsnämnderna eller CSN vad gäller efterföljande behandling av uppgifterna. Utlämnaren, dvs. i detta fall RFV eller de allmänna försäkringskassorna, är däremot skyldiga att lämna information till den registrerade i samband med att informationen samlas in (a.a. s. 127 och 128).

7.6.3 Uppgifter som får hämtas till socialförsäkringsregistren

Av 12 § första stycket socialförsäkringsregisterlagen framgår att till socialförsäkringsregister får lämnas uppgifter från andra socialförsäkringsregister eller uppgifter som lämnas till en allmän försäkringskassa, PPM eller RFV med stöd av en särskild bestämmelse i lag eller förordning om lämnande av uppgifter. Exempel på sådan uppgiftsskyldighet är den som föreskrivs i 20 kap. 9 § lagen om allmän försäkring och 15 kap. 13 § lagen om inkomstgrundad ålderspension. Av 3 § 3 och 5 socialförsäkringsregisterförordningen framgår att socialförsäkringsregister får tillföras uppgifter från bland andra CSN, AMS, länsarbetsnämnder och arbetslöshetskassor. I 12 § andra stycket socialförsäkringsregisterlagen erinras att det av föreskrifter i lag eller förordning eller av beslut av Datainspektionen kan följa att socialförsäkringsregister får tillföras uppgifter genom sambearbetning utöver vad som föreskrivs i bestämmelsens första stycke. I ovan nämnda promemoria (Ds 2000:44) föreslås inte några ändringar i sistnämnda bestämmelse.

Av 4 § socialförsäkringsregisterförordningen framgår att nödvändiga identifieringsuppgifter får tillföras registret genom sambearbetning för att uppgifter i registren skall kunna lämnas ut på medium för automatisk databehandling.

Bestämmelsen i 12 § socialförsäkringsregisterlagen innebär att socialförsäkringsadministrationen inte behöver lämna information om uppgifter som inhämtats från övriga aktörer i informationsutbytet. Som vi nämnt i avsnitt 7.3 behöver information inte lämnas om det finns bestämmelser om registrerandet eller utlämnandet av personuppgifterna i en lag eller någon annan författning.

7.6.4 Direktåtkomst till socialförsäkringsregistren

Direktåtkomst, eller – för att använda begreppet i socialförsäkringsregisterlagen – direkt åtkomst, till uppgifter i socialförsäkringsregister regleras i 14–16 §§ socialförsäkringsregisterlagen. Med begreppet direkt åtkomst till ett ADB-register avses i socialförsäkringsregisterlagens mening åtkomst till registret, helt eller i vissa delar, via terminal eller persondator eller på annat motsvarande sätt. Anslutningen behöver inte innefatta möjlighet att föra in eller ändra uppgifter i registret. Enligt förarbetena till socialförsäkringsregisterlagen (prop. 1996/97:155 s. 58 och 59, bet. 1997/98:SfU5, rskr. 1997/98:52, jfr även prop. 1994/95:8 s. 36) var det från integritets-synpunkt angeläget att åtkomsten till ett socialförsäkringsregister inte är vidare än som behövs med hänsyn till den verksamhet för vilken register förs.

Av 14 § första stycket socialförsäkringsregisterlagen framgår att det är RFV och de allmänna försäkringskassorna som får ha direktåtkomst till uppgifter i socialförsäkringsregister som förs gemensamt för verket och försäkringskassorna. Även PPM får ha direktåtkomst till ett sådant register. Direktåtkomst till register som förs särskilt för allmän försäkringskassa, PPM och RFV får endast dessa myndigheter ha. Dessutom anges i 15 § socialförsäkringsregisterlagen i vilka fall Statens löne- och pensionsverk och det för kommunerna och landstingen gemensamma organet för administration av personalpensioner får ha direktåtkomst till socialförsäkringsregister. I den tidigare nämnda promemorian (Ds 2000:44) föreslås inte några ändringar i dessa bestämmelser.

7.7 Behandling av personuppgifter i CSN:s verksamhet

7.7.1 Allmänt om studiestödsregistret

Studiestödsregistret reglerar CSN:s elektroniska hantering av personuppgifter. Registret inrättades genom ett beslut av regeringen 1974 och registret anses utgöra ett s.k. statsmaktsregister i datalagens mening. Datainspektionen har meddelat föreskrifter för registret enligt datalagen och de senaste föreskrifterna meddelades 1996 (Dnr 3866-95). I samband härmed upphävdes tidigare meddelade föreskrifter.

Eftersom studiestödsregistret inrättades före ikraftträdandet av bestämmelsen i 2 a § datalagen gäller reglerna i datalagen om tillstånd för detta register fram till den 1 oktober 2001 trots att registret är ett statsmaktsregister. För statsmaktsregister gäller som vi nämnt i avsnitt 7.4 att tillstånd inte behövs enligt nämnda paragraf.

Som vi nämnt i avsnitt 7.3 förlorar de föreskrifter som meddelats med stöd av datalagen automatiskt sin verkan den dag personuppgiftslagen träder i kraft även för äldre behandlingar, dvs. senast den 1 oktober 2001. Detta får till följd att de föreskrifter som Datainspektionen meddelat och som vi redogör för i detta avsnitt upphör att gälla senast detta datum. Någon översyn av behovet att författningsreglera CSN:s behandling av personuppgifter sker för närvarande inte. Vi återkommer i våra överväganden i avsnitt 15.2.3 till behovet av att se över regleringen av behandling av personuppgifter i CSN:s verksamhet.

Registeransvarig för studiestödsregistret är CSN. Av Datainspektionens föreskrifter framgår att ändamålet med registret skall vara att utgöra ett hjälpmedel för administration av statligt studiestöd som åvilar CSN att administrera liksom annan studiesocial verksamhet som riktar sig till de studerande, vari ingår bl. a. utsändande av förtryckta blanketter, kontroll av studieaktivitet, lämnade inkomstuppgifter, utbetalningar samt handläggning av ärenden avseende återbetalning av statligt studiestöd.

Av föreskrifterna framgår att registret endast får innehålla uppgifter av det slag som angetts i anmälan. I anmälan framgår att registret kan innehålla vissa uppgifter om studiestödstagare, kontaktpersoner vid skolor och andra samverkande organisationer och handläggare vid CSN. Beträffande studiestödstagare kan registrering ske av uppgifter om personnummer, namn, adress samt uppgifter om sökt och beviljat studiestöd, tid för vilken studiestöd sökts, studieresultat, skola och utbildning för vilken studiestöd beviljats, debiterade och återbetalade belopp, återstående skuld, inkomst, dagpenningbelopp från arbetslöshetskassa och uppgift om sjukperiod och utbetald sjukpenning.

Enligt ändamålsbestämmelserna för studiestödsregistret lämnas information bl.a. om att personregistret förs i den information som medföljer blanketter för ansökan om studiestöd, i foldrar och broschyrer för olika studiestöd respektive för återbetalning av studiestöd i CSN:s skrifter som finns för olika studiestöd. Vidare framgår att personregistret beskrivs i ett särskilt informationsblad och att det i detta informationsblad även redovisas med vilka andra personregister som samverkan sker. Enligt Datainspektionens föreskrifter för registret skall CSN på lämpligt sätt underrätta studiestödstagare och i förekommande fall målsman om registreringen och dess syfte, i huvudsak vilka uppgifter som registreras och hur uppgifterna inhämtas, vilka sambearbetningar i kontrollsyfte som sker, gällande sekretesskydd samt registrerads rätt att erhålla utdrag enligt 10 § datalagen.

7.7.2 Uppgifter som får lämnas från studiestödsregistret

Av studiestödsregistrets ändamålsbeskrivning framgår vilka som är mottagare av uppgifter från registret. Mottagare är bl.a. den registrerade själv, skattemyndighet, utbetalningsanstalt och RFV. Uppgifter lämnas enligt ändamålsbeskrivningen till RFV på medium för automatisk databehandling. Vi har beskrivit informationsflödet i avsnitten 5.8 och 5.9. Någon bestämmelse om direktåtkomst finns inte angiven vare sig i föreskrifterna eller i ändamålsbeskrivningen för registret.

7.7.3 Uppgifter som får hämtas till studiestödsregistret

Av Datainspektionens föreskrifter för studiestödsregistret framgår att ändamålet med registret innefattar kontroll av lämnade inkomstuppgifter. I ändamålsbeskrivningen för studiestödsregistret hänvisas till en bilaga, i vilken de register finns upptagna från vilka uppgifter lämnas till studiestödsregistret. Av bilagan framgår bl.a. att CSN hämtar information från bl.a. sjukförsäkringsregistret och barnbidragsregistret hos RFV, från arbetsförmedlingsregistret hos länsarbetsnämnderna och från arbetslöshetskassornas register i ärenden om arbetslöshetsersättning (jfr avsnitten 5.3, 5.4, 5.8 och 5.9).

7.8 Behandling av personuppgifter i arbetslöshetskassornas verksamhet

I detta avsnitt redogör vi för arbetslöshetskassornas behandling av personuppgifter i arbetslöshetsersättningsärenden. Sådana uppgifter behandlas i dag i det s.k. OAS-registret (obligatoriskt a-kasseregister). Uppgifter som behandlas i medlemsregister är inte föremål för utredningen och beskrivningen avser således inte dessa register.

7.8.1 Allmänt om arbetslöshetskassornas personregister (OAS)

Arbetslöshetskassornas OAS-register är, till skillnad från arbetsförmedlings- och studiestödsregistret och socialförsäkringsregistren,

inte ett statsmaktsregister i datalagens mening. Föreskrifter om behandling av personuppgifter i arbetslöshetskassornas verksamhet finns således inte i någon registerförfattning tillkommen efter beslut av riksdag eller regering. Arbetslöshetskassornas register regleras endast av personuppgiftslagens bestämmelser och övergångsvis till den 1 oktober 2001 av datalagen.

För samtliga arbetslöshetskassor har Datainspektionen meddelat tillstånd att inrätta och föra OAS-registret, enligt datalagens regler (dnr 483-97 och 823-861-98). Datainspektionen har i tillstånden meddelat föreskrifter om hur registren får användas och syftet med behandlingen av personuppgifter i dessa.

Datainspektionens tillstånd och föreskrifter förlorar sin verkan senast den 1 oktober 2001 då personuppgiftslagen träder i kraft även för äldre behandlingar. Vi återkommer i våra överväganden i avsnitt 15.2.3 till behovet av en översyn av regleringen av behandling av personuppgifter i arbetslöshetskassornas verksamhet.

Enligt föreskrifterna skall ändamålet med registren vara att utgöra ett hjälpmedel vid administrationen och handläggningen av ärenden rörande arbetslösa medlemmar. Enligt föreskrifterna får personregistret endast innehålla det slag av uppgifter som framgår av ansökan om tillstånd. Av arbetslöshetskassornas ansökan framgår att uppgifter om personnummer, adress, inkomst, anställning, utbildning och ersättningsuppgifter kan förekomma. Vidare hänvisas till en bilaga benämnd indatavariabler, som beskriver de uppgifter från olika uppgiftslämnare som kan förekomma i registret. Av ansökan framgår att medium för inhämtande är blanketter och elektronisk överföring samt att källor är den registrerade, det statliga person- och adressregistret (SPAR), arbetsgivare, utbildningsanordnare, försäkringskassa och arbetsförmedling. I ansökan finns också angivet att uppgifter kommer att lämnas från registret. Dessa uppgifter finns förtecknade i en bilaga benämnd utdatavariabler.

Enligt föreskrifterna skall den registeransvarige arbetslöshetskassan på lämpligt sätt underrätta de registrerade om registrets ändamål och innehåll, hur länge uppgifterna bevaras på ADB-medium samt registrerades rätt att enligt 10 § datalagen få utdrag ur registret.

7.8.2 Uppgifter som får lämnas från OAS-registret

Av arbetslöshetskassornas ansökan om tillstånd framgår att de uppgifter som får lämnas ut är, förutom uppgifter för statistik, sådana uppgifter som framgår av en bilaga benämnd utdatavariabler. Vad beträffar medium för utlämnande och mottagare hänvisas också till

bilagan. I bilagan anges att de uppgifter som får lämnas ut till CSN är intyg för vuxenstudiestöd eller utbildningsbidrag. Som vi beskrivit närmare i avsnitt 5.4 avser detta flöde vuxenstudiestöd och särskilt utbildningsbidrag. Av bilagan framgår vidare att de uppgifter som får lämnas ut till RFV är intyg för utbildningsbidrag och starta-eget bidrag (avsnitt 5.6). De uppgifter som omfattas är uppgift om personnummer, aviseringstyp, arbetslöshetskassans nummer, datum för utbetald arbetslöshetsersättning och uppgift om dagpenning. Det informationsflöde som upprättades mellan arbetslöshetskassorna och de allmänna försäkringskassorna och RFV under februari månad år 2000 (avsnitt 5.7) omfattas emellertid inte av beskrivningen. Det sker i stället med stöd av bestämmelsen i 4 § datalagen. Enligt den bestämmelsen, som gäller för äldre behandlingar fram till den 1 oktober 2001, behövs inte tillstånd för personuppgifter som inhämtas från något annat personregister om registreringen av uppgifterna sker med stöd av författning. Enligt 12 § socialförsäkringsregisterlagen och 3 § socialförsäkringsregisterförordningen får uppgifter från arbetslöshetskassor tillföras socialförsäkringsregister.

Avslutningsvis kan tilläggas att det inte finns några föreskrifter som gäller utlämnande av uppgifter från registret genom direktåtkomst.

7.8.3 Uppgifter som får hämtas till OAS-registret

Information från de allmänna försäkringskassorna tas för närvarande in manuellt i registret. Av tillståndet för OAS-registret framgår att ersättningsuppgifter från den allmänna försäkringen kan tas in i registret även om något flöde inte finns upptaget i bilagan till ansökan benämnd indatavariabler. Sedan oktober 1999 skickar CSN i den fråga de ställer till arbetslöshetskassorna samtidigt information om kurstid och studieomfattning beträffande vuxenstudiestöden (avsnitt 5.5). Denna fråga registreras i arbetslöshetskassornas OAS-register. Av tillståndet framgår att utbildningsuppgift kan tas in i registret även om något specifikt informationsflöde inte finns angivet i bilagan till ansökan benämnd indatavariabler. Av tillståndet framgår vidare att uppgift från arbetsförmedling kan tas in i registret. Flödet med länsarbetsnämnderna är dock inte specificerat i bilagan benämnd indatavariabler (jfr avsnitt 5.2).

7.9 Sammanfattning

I detta kapitel har vi redogjort för de bestämmelser och föreskrifter som gäller för behandling av personuppgifter i här aktuella verksamheter. För länsarbetsnämndernas behandling av personuppgifter gäller lagen om arbetsförmedlingsregister medan socialförsäkringsregisterlagen gäller för RFV:s och de allmänna försäkringskassornas behandling av personuppgifter. Registerförfattningarna är utformade mot bakgrund av datalagens regler. För behandlingen av personuppgifter i CSN:s och arbetslöshetskassornas verksamhet finns inte någon särskild registerförfattning. Behandlingen av personuppgifter i dessa verksamheter regleras i dag av de föreskrifter som Datainspektionen meddelat för registren med stöd av datalagens regler.

Sedan den 24 oktober 1998 regleras behandling av personuppgifter av personuppgiftslagen. Personuppgiftslagen genomför dataskyddsdirektivet. Enligt övergångsbestämmelserna till personuppgiftslagen gäller datalagens regler för behandlingar som påbörjats före ikraftträdandet av personuppgiftslagen, dock senast till den 1 oktober 2001. När övergångstiden löper ut den 1 oktober 2001 kommer bestämmelserna i personuppgiftslagen att gälla även för behandlingar som påbörjats före lagens ikraftträdande. En översyn har skett i syfte att anpassa socialförsäkringsregisterlagen till personuppgiftslagens bestämmelser (Ds 2000:44). Inom Näringsdepartementet har en sådan översyn påbörjats av lagen om arbetsförmedlingsregister. Det tillstånd som Datainspektionen meddelat för arbetslöshetskassornas register och de föreskrifter som Datainspektionen meddelat för detta register och för studiestödsregistret enligt datalagens bestämmelser upphör att gälla den 1 oktober 2001. Vi återkommer i våra överväganden till behovet av att se över regleringen för samtliga register i kapitel 15.

8 Omfattningen av felaktiga utbetalningar

I detta kapitel beskriver vi de studier som gjorts av s.k. bidragsfusk som kan upptäckas genom kontroll mellan arbetsförmedlings-, socialförsäkrings-, studiestöds- och arbetslöshetsförsäkringssystemen. Det fusk som kan upptäckas vid en sådan kontroll är fusk bestående i att en enskild uppbär en förmån trots att förutsättningar inte föreligger på grund av en omständighet hänförlig till ett annat av dessa system.

Denna omständighet kan vara att utbetalning sker för samma period från ett annat system, s.k. dubbla utbetalningar, att personen i fråga t.ex. inte är anmäld vid arbetsförmedlingen när detta är ett villkor för ersättning eller att personen i fråga uppbär arbetslöshetsersättning vid sidan om studier utan att ha rätt till det. Fusk som består i att den enskilde uppbär en förmån och samtidigt har en arbetsinkomst, vare sig det är svart arbete eller vitt arbete, kan dock inte upptäckas genom det aktuella informationsutbytet.

8.1 STIKK – projektet

Som ett led i sin tillsyn av arbetslöshetskassornas verksamhet genomförde AMS under åren 1994–1998 det s.k. STIKK-projektet (Skärpt Tillsyn och Kontroll av Kontantstöden). Projektet var ett led i arbetet med att stärka kontrollen av arbetslöshetsersättningen och det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS). Inom ramen för projektet gjorde AMS sammanlagt tre registersamkörningar. Avsikten med de två första samkörningarna, STIKK I¹ och II² var att kontrollera om arbetslöshetsersättning i något fall utbetalades samtidigt med förmåner från försäkringskassorna. Dessa två projekt redogör vi närmare för nedan.

¹ Datainspektionens beslut 1994-08-22 (dnr 1429-94), Regeringens beslut 1994-09-15 (Ju94/3280).

² Datainspektionens beslut 1996-05-24 (dnr 2285-96).

Den tredje samkörningen, STIKK III³, syftade till att kontrollera om arbetslöshetsersättning betalats ut samtidigt som en person arbetat och deklarerat för inkomst av tjänst eller näringsverksamhet. Mot bakgrund av denna samkörning uppskattade AMS att dessa felaktiga utbetalningarna av arbetslöshetsersättning uppgick till 75 miljoner kronor för år 1994, motsvarande 0,2 procent av totalt utbetalt belopp. Uppskattningen gjordes på grundval av de 86 ärenden som vid rapporteringstillfället var färdigutredda av arbetslöshetskassorna. Ytterligare 78 ärenden kvarstod emellertid outredda. Under antagande av att även de outredda fallen var lagbrott, bedömde Riksrevisionsverket (RRV) i rapporten *Kontrollen inom välfärdssystem och inkomstbeskattning* (RRV 1999:39 B) att 0,4 procent av de som uppbar full arbetslöshetsersättning det året fuskade på detta sätt. Resultatet från samkörningen i STIKK III kan inte sägas vara statistiskt säkerställt. Eftersom de i utredningen aktuella informationsutbytena inte kan avslöja denna typ av fusk kommer vi inte att fördjupa oss ytterligare i denna samkörning.

8.1.1 STIKK I

STIKK I och II avsåg endast kontroll av dem som uppburit full arbetslöshetsersättning, dvs. ersättning för fem heldagar, under mätveckan. Någon samkörning av uppgifter skedde inte av de som uppbar arbetslöshetsersättning på deltid. Vidare avsåg samkörningarna endast de socialförsäkringsförmåner som fanns upptagna i socialförsäkringsadministrationens sjukförsäkringsregister, dvs. sjukpenning, rehabiliteringsersättning, havandeskapspenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, närståendepenning, utbildningsbidrag, smittbärarsersättning och dagpenning till värnpliktiga. Någon samkörning av t.ex. utbetalda pensioner och utbetald arbetslöshetsersättning gjordes således inte. De förmåner som felaktigt hade utbetalats samtidigt med utbetald arbetslöshetsersättning visade sig främst vara sjukpenning och föräldrapenning.

Den första samkörningen, STIKK I, skedde mellan de tio största arbetslöshetskassornas utbetalningsregister avseende såväl arbetslösa som deltagare i arbetslivsutveckling (ALU) och RFV:s sjukförsäkringsregister, och gjordes vecka 18 (mätveckan) år 1994. Sammanlagt 152 200 personer, eller 66 procent av de som uppbar ersättning den veckan, ingick i undersökningen.

³ Finansdepartementets beslut 1996-10-17 (Fi 96/3205) och beslut 1997-02-20 (Fi 97/420), Datainspektionens beslut 1996-11-12 (dnr 5205-96).

De fall där felaktig handläggning skett eller där dubbla utbetalningar utgått legalt, t.ex. där arbetslöshetsersättning utbetalats för måndag–fredag och ersättning från försäkringskassan för lördag och söndag, beaktades inte. Det visade sig då att 529 personer fått dubbla ersättningar och felaktigt uppburit arbetslöshetsersättning eftersom de uppburit en socialförsäkringsförmån under samma tid. Dessa 529 personer utgjorde 0,35 procent av dem som erhöll full arbetslöshetsersättning eller deltog i arbetslivsutveckling (ALU) under mätveckan. De socialförsäkringsförmåner det var fråga om var huvudsakligen sjukpenning och föräldrapenning. Utredningen i de 529 ärendena visade att felaktiga utbetalningar skett med drygt 6, 2 miljoner kronor. Utbetalningarna avsåg tiden såväl före som efter mätveckan och någon uppskattning av felaktiga utbetalningar under mätveckan redovisades inte. I genomsnitt utgick felaktigt utbetalat belopp med 3,5 dagar under mätveckan för de som uppburit full arbetslöshetsersättning. Under antagande av att felaktiga utbetalningar utgick i motsvarande utsträckning även för de som uppbur arbetslöshetsersättning för mindre tid än fem heldagar i veckan, uppskattades de felaktiga utbetalningarna för all utbetald arbetslöshetsersättning (arbetslöshetsersättning och ALU-ersättning) under 1994 uppgå till cirka 80 miljoner kronor, motsvarande 0,2 procent av totalt utbetald ersättning.

8.1.2 STIKK II

Den andra samkörningen, STIKK II, gjordes 1996 och avsåg samma mätvecka som STIKK I, dvs. vecka 18. Samkörningen gjordes mellan samma register som i STIKK I, men omfattade medlemmarna i de 37 största av de totalt 40 arbetslöshetskassorna. Även denna studie begränsades till att avse endast de som uppburit full arbetslöshetsersättning under mätveckan. Under mätveckan hade cirka 252 500 personer uppburit full ersättning, vilket motsvarade 68 procent av de som under mätveckan uppburit ersättning. Av dessa hade 2 766 personer samtidigt uppburit någon form av ersättning från försäkringskassorna. Efter reduktion av fall med legala utbetalningar återstod 580 personer som felaktigt uppburit arbetslöshetsersättning. Dessa 580 personer utgjorde 0,2 procent av dem som erhöll full arbetslöshetsersättning, antingen som öppet arbetslösa eller som deltagare i ALU under mätveckan i de 37 arbetslöshetskassorna. I stort sett samtliga fall rörde dubbla utbetalningar av arbetslöshetsersättning och sjukpenning.

Det felaktigt utbetalda beloppet i dessa 580 ärenden uppgick till drygt 6,3 miljoner kronor och avsåg utbetalningar såväl före som efter mätveckan. Mot bakgrund av resultaten i STIKK I, att felaktiga

utbetalningar utgått med i genomsnitt 3,5 dagar under mätveckan, uppskattades de felaktiga utbetalningarna av all utbetald arbetslöshetsersättning (arbetslöshetsersättning och ALU-ersättning) under 1996, uppgå till 65 miljoner kronor, motsvarande 0,16 procent av totalt utbetald ersättning.

8.2 De s.k. Fusk-rapporterna

8.2.1 Bakgrund

De tre s.k. Fusk-rapporterna, dvs. huvudrapporten FUSK – Systembrister och fusk i välfärdssystemen (RRV 1995:32) samt rapporterna Förtidspension – fusk och systembrister (RRV 1995:33) och Bidragsförskott – effektivitetsrevision av ett statligt stöd till barnfamiljer (RRV 1995:34), är resultaten av en studie av systembrister och fusk i socialförsäkringssystemet och arbetslöshetsförsäkringssystemet, som genomförts på riksdagens initiativ.

I november 1993 beslutade riksdagen att bifalla Socialförsäkringsutskottets hemställan att skyndsamt göra en kartläggning av i vilken omfattning det förekommer fusk med förmåner och bidrag av social karaktär (bet. 1993/94:SfU2, rskr. 1993/94:11). Utskottet anförde att regeringen borde redovisa resultatet av kartläggningen för riksdagen och, beroende på vad den utvisade, föreslå åtgärder för att komma till rätta med bidragsfusket. I april 1994 uppdrog regeringen åt RRV att kartlägga förekomsten av fusk med förmåner och bidrag av social karaktär. Regeringen begränsade uppdraget till att avse ett antal frekventa och beloppsmässigt väsentliga socialförsäkringsförmåner och vissa andra sociala förmåner där risken för fusk bedömdes vara hög. Regeringen utvidgade uppdraget i december 1994 till att omfatta även arbetslöshetsersättning och kontant arbetsmarknadsstöd (KAS).

Huvudrapporten avsåg fusk inom såväl socialförsäkringsområdet som arbetslöshetsförsäkringsområdet och även i viss mån inom studiestödsområdet. RRV gjorde flera sambearbetningar av registerinformation avseende förhållandena under vecka 18 våren 1994 (mätveckan), i syfte att se hur vanligt det var att dubbel ersättning betalades ut för samma period.

8.2.2 Den samlade uppskattningen av fusket i systemen

RRV bedömde i sin kartläggning att det totala beloppet av felaktiga utbetalningar på grund av fusk, överutnyttjande och systembrister årligen uppgår till mellan fem och sju miljarder kronor. Även om varje form av fusk i sig – i procent av utbetalda belopp eller antal personer som fuskar – inte var särskilt stort, fann RRV att det sammanlagda beloppet av felaktiga utbetalningar är betydande. RRV delade in fusket i vitt arbete, svart arbete och övrigt fusk. Med vitt arbete avsåg RRV att någon arbetar helt öppet hos en arbetsgivare samtidigt som arbetstagaren uppbär någon typ av bidrag som inte tillåter arbete eller inkomster över en viss nivå, t.ex. förtidspension och inkomst av tjänst. Med svart arbete avsåg RRV att någon får ersättning för arbete utan att skatt och sociala avgifter erläggs. Med övrigt fusk avsågs alla övriga typer av fusk och överutnyttjande i systemen.

Den tredje kategorin, dvs. övriga former av fusk och felaktigheter – innefattande systembrister, dubbla utbetalningar och överutnyttjande av olika slag – bedömde RRV uppgå till sammanlagt 2,8 miljarder kronor per år. Av beloppet bedömdes 1 miljard kronor hänföra sig till bidragsförskott och underhållsbidrag, 400 miljoner kronor till förtidspension, 800 miljoner kronor till arbetslöshetsersättning/KAS, 200 miljoner kronor till otillåtna dubbla utbetalningar och 400 miljoner kronor bidragsfusk avseende framför allt förtidspensioner, barnbidrag, bidragsförskott och i viss utsträckning även bostadsbidrag som utbetalats till s.k. utflyttade invandrare.

Uppskattningen av omfattningen av sådana otillåtna dubbla utbetalningar som ingick i den tredje kategorin grundade sig på bearbetningar av resultatet från STIKK I-registret. Dessa vidarebearbetningar visade att dubbla ersättningar utbetalats under mätveckan år 1994 med uppskattningsvis totalt 1,7 miljoner kronor. Omfattningen av dubbla ersättningar i form av olika kombinationer av statliga bidrag uppskattade mot bakgrund att resultatet av sambearbetningarna till högst 2, 4 procent vad avsåg andel personer och till högst en procent vad avsåg felaktigt utbetalda belopp. Vid en sammanvägning, där hänsyn även tagits till felaktiga utbetalningar av socialbidrag, uppskattade RRV att de felaktiga utbetalningarna från de olika systemen uppgick till sammanlagt 200 miljoner kronor per år.

Fusk med vitt arbete som förtidspensionärer och personer med arbetslöshetsersättning utförde mot gällande regler uppskattade RRV till 800 miljoner kronor eller en procent av utbetalda belopp år 1993/94. För arbetslöshetsersättningen motsvarade det 430 miljoner kronor som utbetalats under 1991 och omfattade 1–3 procent av antalet

personer med arbetslöshetsersättning (inkluderande KAS). Efter den sista registersamkörningen i STIKK-projektet (STIKK III) gjorde RRV en ny uppskattning av det vita fusket inom arbetslöshetsförsäkringen till 0,4 procent av dem som uppbär full arbetslöshetsersättning under ett år motsvarande 150 miljoner kronor per år i felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning (RRV 1999:39 B bilaga 1 s. 57).

Fusk med svart arbete utfört av förtidspensionärer, sjukskrivna och personer med arbetslöshetsersättning uppskattade RRV till 1,5–3,3 miljarder kronor per år, motsvarande ett genomsnitt för samtliga bidrag med 2–4 procent av utbetalda belopp under 1991. Fusket såvitt avsåg arbetslöshetsersättningen uppskattades ligga högre, omkring 6–10 procent, motsvarande 925-1 470 miljoner kronor under 1991.

8.2.3 Särskilt om arbetslöshetsersättning/KAS och sjukbidrag/förtidspension

Projektet STIKK I omfattade inte samtliga socialförsäkringsförmåner. I avsikt att jämföra hur många som uppbär full arbetslöshetsersättning tillsammans med helt sjukbidrag eller hel förtidspension gjorde RRV bl. a. en vidarebearbetning av resultatet från STIKK I. RRV redovisade sina slutsatser i rapporten *Förtidspension – fusk och systembrister* (RRV 1995:33). RRV fann att felaktig utbetalning av förtidspension för 1992, omfattande såväl vitt och svart fusk som andra felaktigheter, kunde uppskattas ligga någonstans i intervallet 618 miljoner kronor till knappt 1,5 miljarder kronor, beroende på uppskattningen av det svarta arbetets omfattning. Av detta belopp uppskattades de felaktiga dubbla utbetalningarna av förtidspension och arbetslöshetsersättning uppgå till en miljon kronor per år.

8.2.4 Särskilt om arbetslöshetsersättning/KAS och studiestöd

RRV gjorde en vidarebearbetning av resultatet från registersamkörningen i STIKK I genom att undersöka om de personer som under den aktuella mätveckan erhöll full arbetslöshetsersättning också beviljats studiestöd i form av studielån, studiebidrag eller vuxenstudiestöd. Efter avräkning för överlappande dagar uppskattade RRV att 254 personer uppburit studiestöd samtidigt med arbetslöshetsersättning. Detta innebar att 0,17 procent av de cirka 152 000 undersökta personerna hade uppburit felaktiga utbetalningar med sammanlagt 0,2 procent av det totalt utbetalda beloppet under 1994. Av studien framgår inte om

kraven för återkrav av utbetald arbetslöshetsersättning var uppfyllda i dessa fall.

8.2.5 Särskilt om arbetslöshetsersättning under studier

RRV:s huvudsakliga iakttagelse av fusk med studier och uppburen arbetslöshetsersättning var att andelen studenter som studerade heltid på högskola eller kommunala vuxenskolan (KOMVUX) och finansierade studierna med arbetslöshetsersättning låg på en så hög nivå som en procent. Enligt huvudregeln i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring utgår inte arbetslöshetsersättning till den som studerar. Endast om särskilda skäl föreligger kan ersättning utgå samtidigt med studier. Den som finansierar sina studier med arbetslöshetsersättning uppbar därför enligt huvudregeln i lagen om arbetslöshetsförsäkring sådan ersättning trots att förutsättningar inte föreligger.

RRV gjorde en undersökning av vilka av de drygt 36 500 studerande vid Stockholms och Göteborgs universitet som uppbar ersättning i form av arbetslöshetsersättning eller KAS under mätveckan 1994. Resultatet visade att 100 personer som erhöll godkända studieresultat med minst 15 poäng under vårterminen 1994 också uppbar full arbetslöshetsersättning/KAS. RRV menade att totalt kunde det övre gränsvärdet ligga kring 400 personer som studerat heltid och tagit mellan 0–20 poäng. RRV bedömde mot bakgrund härav att 0,2–1,4 procent av de studerande kunde tänkas ha finansierat sina studier med arbetslöshetsersättning eller KAS i stället för studiestöd.

RRV gjorde en liknande undersökning av studerande vid Kommunala vuxengymnasieutbildningen i Stockholms kommun under vårterminen 1994. Resultatet visade att 17 av 1 908 personer eller 0,89 procent av de som registrerat sig för heltidsstudier vid utbildningen den våren uppbar ersättning från arbetslöshetskassorna. Av dessa uppnådde 15 personer godkända studieresultat motsvarande heltidsstudier eller mer.

Undersökningarna avsåg i första hand studerande som finansierade studier med arbetslöshetsersättning. Bland de undersökta fanns det personer som samtidigt uppbar studiestöd. Undersökningarna avsåg endast dem som under pågående studier uppbar full arbetslöshetsersättning. Frågan om de studerande av särskilda skäl beviljats arbetslöshetsersättning trots studier har dock inte belysts i utredningen.

8.3 Sammanfattning

RRV har bedömt i de s.k. Fusk-rapporterna att det totala beloppet av felaktiga utbetalningar på grund av fusk, överutnyttjande och systembrister årligen uppgår till mellan fem och sju miljarder kronor. Av STIKK-projekten framgår att det fusk med arbetslöshetsersättning som innefattar dubbla utbetalningar från socialförsäkrings- och arbetslöshetsförsäkringssystemen kan uppskattas till i vart fall 65–80 miljoner kronor per år, motsvarande 0,16–0,2 procent av totalt utbetald arbetslöshetsersättning. Av RRV:s studier framgår vidare att utbetalningar utgått felaktigt från arbetslöshetsförsäkringen med 0,2 procent av det totalt utbetalda beloppet 1994 på grund av att vissa personer även uppburit studiestöd.

9 IT-utvecklingen inom den offentliga förvaltningen

Effektivitetskraven har varit en av de främsta drivkrafterna till den ökade IT-användningen inom den offentliga förvaltningen. Ett sätt att effektivisera ärendehantering är att på ett enkelt och rationellt sätt kunna inhämta relevant information. Det moderna informations- och kunskapssamhället ställer t.o.m. krav på att den offentliga förvaltningen kan tillhandahålla information och tjänster i elektronisk form (jfr. t.ex. prop. 1999/2000:86, bet. 1999/2000:TU09, rskr. 1999/2000:256). En ökad elektronisk informationssamverkan mellan arbetsförmedlings-, socialförsäkrings-, studiestöds- och arbetslöshetsförsäkringssystemen bör därför även ses mot bakgrund av den allmänna informations- teknologiska (IT)¹ utveckling som sker i dag. En sådan beskrivning gör vi i detta kapitel.

9.1 IT-utvecklingen i samhället

Användningen av datorer har ökat kraftigt i Sverige sedan 1970-talet. Myndigheter och företag använder i allt större utsträckning elektroniska tjänster och Internet för tjänster och förmedling av information. Även hushållen använder Internet för att kommunicera med varandra, med myndigheter och med sina arbetsplatser. Studier visar att under 1998 och 1999 hade över 70 procent av befolkningen tillgång till dator antingen på arbetet eller i hemmet. Studierna visar även att tillgången till Internet i hemmet eller på arbetet uppgick till 51 procent av befolkningen under 1998 och till 70 procent av befolkningen under 1999 (jfr. Statskontoret 1999:15 och 1999:44 och Radiundersökningar AB (www.ruab.se)). Allmänheten har också

¹ IT kan definieras som ett samlingsbegrepp för olika tekniker som används för att skapa, lagra, bearbeta, överföra och presentera ljud, text och bild. Sammanmältningen av tele-, data- och medieområdena har inneburit att IT omfattar all datorbaserad hantering av information. I definitionen ingår även digital kommunikationsteknik (prop. 1999/2000:86, se även bet. 1995/96:TU19).

tillgång till data- och Internet-tjänster via terminaler på t.ex. Internet-caféer, bibliotek, butiker och på myndigheter.

Sverige är en av de mest framstående IT-nationerna med bl.a. en stark industriell bas, en utbredd användning av IT både inom offentlig och privat sektor och med en kraftig expansion av företag inom IT-sektorn. Sverige är också världsledande inom trådlös kommunikation och Internet-användning. IT kommer inom en överskådlig framtid att finnas överallt i samhället.

Utvecklingen går mot en mer enhetlig och effektiv IT-infrastruktur i samhället. Den tekniska infrastrukturen kommer att tillhandahålla informationsöverföring med hög överföringshastighet genom tillgången till bredbandsnät och kommunikation via trådlösa förbindelser i form av WAP-telefoni och annan mobil datakommunikation. Samtidigt utvecklas mjukvaran mot en enhetlig och standardiserad infrastruktur för överföring av information via Internet.

En utbyggnad av informationssystemen ställer krav på en hög säkerhet i informationsöverföringen. En godtagbar IT-säkerhet förutsätter att de som tilldelats rätt till åtkomst till uppgifter och IT-tjänster kan identifieras med säker teknik och att informationen som transporteras och lagras ges ett godtagbart skydd. En hög IT-säkerhet kräver därför ett system för hantering av elektroniska signaturer, krypteringsnycklar och certifikat. Frågor angående IT-säkerhet är för närvarande under beredning. Riksdagen kommer under hösten 2000 att ta ställning till en lag om kvalificerade elektroniska signaturer, som är tänkt att träda i kraft den 1 januari 2001 (prop. 1999/2000: 117).

9.2 En effektiv förvaltning med IT

Myndigheternas elektroniska tjänster har byggts ut som ett led i effektiviseringen av verksamheterna. Genom förbättrade rutiner, ökade informationsmöjligheter och en utökad elektronisk förvaltning kan även ärendehantering och servicen gentemot allmänheten förbättras.

Den utbredda användningen av IT och utvecklingen av Internet-tjänster påverkar möjligheten till och förutsättningarna för informationsutbyte myndigheterna emellan och mellan myndigheterna och den enskilde. Satsningar på nya tjänster som bygger på elektronisk information görs i den offentliga förvaltningen, liksom i näringslivet och samhället i övrigt. Ett intensivt arbete pågår hos bl.a. AMS, CSN och RFV för att utöka den elektroniska kommunikationen i verksamheterna.

Utvecklingen av IT innebär att praktiskt taget all offentlig information inom kort kommer att vara elektroniskt producerad, lagrad och

distribuerad. I den s.k. förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136 s. 54 och 55, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294–296) uttalade regeringen att IT skall användas för att förbättra kontakterna mellan myndigheter, medborgare och företag samt för att öka allmänhetens insyn i och kontroll av myndigheternas verksamhet. IT skall även användas för att effektivisera samarbetet mellan statliga myndigheter och övrig offentlig sektor. I 1996 års IT-proposition (prop. 1995/96:125, bet. 1995/96:TU19, rskr. 1995/96:282) uttalade regeringen att IT skall användas för att öka effektiviteten och kvaliteten i offentlig verksamhet och förbättra servicen till medborgare och företag.

Det IT-politiska målet har vidareutvecklats. I regeringsförklaringen den 14 september 1999 uttalade statsministern att de offentliga myndigheterna skall vara föregångare i användandet av den nya tekniken. I regeringsförklaringen den 19 september 2000 uttalade statsministern att Sverige skall behålla positionen som ledande IT-nation. I 2000 års IT-proposition (prop. 1999/2000:86 s. 24 och 100–103, bet. 1999/2000:TU09, rskr. 1999/2000:256) preciserades inriktningen till att Sverige skall vara ett informationssamhälle för alla och att information till och från myndigheter bör finnas tillgänglig elektroniskt.

9.3 Utvecklingen mot elektronisk förvaltning

9.3.1 Elektroniska ansökningsblanketter

Den snabba utvecklingen av IT-infrastrukturen påverkar såväl myndigheternas möjlighet att kommunicera med varandra som allmänhetens möjlighet till kommunikation med myndigheterna.

Myndigheterna kan i allt större utsträckning erbjuda s.k. intelligenta och interaktiva elektroniska tjänster med en ökad grad av självservice, s.k. elektronisk förvaltning. I dag tillhandahåller många myndigheter blankett-databaser som innehåller myndighetens samtliga ansökningsblanketter i elektronisk form. Blanketterna kan laddas ner och fyllas i manuellt av den sökande.

Ambitionen är att blanketterna inom en snar framtid skall kunna fyllas i och skickas on-line över Internet och att den sökande skall informeras steg för steg hur ifyllandet skall ske (s.k. ifyllnads- och vägledningsstöd). Databaserna kan också innehålla kontrollfunktioner för det fall en uppgift är ofullständig eller saknas. Med denna teknik är det möjligt att exempelvis markera vilka fält som står i tur att bli ifyllda, kontrollera att den ifyllda informationen är komplett, göra

beräkningar, lägga till redan kända uppgifter och vidarebefordra hela eller delar av blanketten till andra mottagare av informationen. En tänkbar utveckling är att dessa tjänster kombineras med ökade möjligheter att på elektronisk väg inhämta information från andra myndigheter så att den enskilde endast har att komplettera de elektroniska blanketterna med återstående uppgifter.

9.3.2 En gemensam ingångssida

Flera utvecklingsprojekt syftar till att göra myndigheternas information mer lättillgänglig genom att den enskilde kan söka upp flera eller samtliga myndigheter via en gemensam ingångssida på Internet, en s.k. portal. Portalen fungerar som inkörspport till information och tjänster från hela eller delar av den offentliga sektorn. En sådan funktion är det nya offentliga rättsinformationssystemet. Andra sådana portalfunktioner är Internet-tjänsterna Sverige Direkt och Direktsvar. Det s.k. Spridnings- och hämtningsystemet (SHS-systemet), som vi beskriver närmare i avsnitt 9.3.3, bygger på att den enskilde skall kunna besöka flera myndigheter genom en gemensam ingångssida.

9.3.3 Spridnings- och hämtningsystemet (SHS-systemet)

Riksskatteverket (RSV) och RFV har gemensamt upphandlat ett tekniskt system för spridning och hämtning av information på Internet, det s.k. SHS-systemet. Det s.k. SHS-projektet är ett samverkansprojekt mellan flera myndigheter. Syftet med det tekniska systemet är att förenkla informationsutbytet mellan myndigheter och mellan myndigheter och enskilda. Genom SHS-systemet får anslutna myndigheter och andra organ en gemensam standard för att sprida och hämta information. Systemet fungerar oberoende av det datasystem som varje myndighet har utarbetat internt inom verksamheten.

Systemet erbjuder även möjligheter till förenklad kommunikation mellan myndigheter och enskilda. Om samtliga myndigheter implementerar SHS kan enskilda lämna uppgifter vid ett tillfälle via en gemensam ingångssida, en portal, till flera myndigheter samtidigt. Den enskilde kan med utnyttjande av portalen även söka bidrag, studiestöd eller deklarerera sina inkomster via Internet. Lämnade uppgifter vidarebefordras därefter till berörd myndighet.

Allt informationsutbyte inom SHS är baserat på överenskommelser och genom en sådan överenskommelse kan en aktör prenumerera på en

viss typ av information från en annan SHS-aktör. Möjligheten att prenumerera på uppgifter från någon annan väcker självfallet frågor om tillåtligheten av uppgiftslämnandet enligt sekretesslagen (1980:100), personuppgiftslagen (1998:204) och tillämplig registerlagstiftning.

För närvarande pågår ett projekt mellan RFV och ett landsting angående elektronisk överföring av läkarintyg och läkarutlåtanden till försäkringskassorna. Någon överföring har dock inte påbörjats på grund av att detta förutsätter att det finns en möjlighet att överföra information på ett säkert sätt (se avsnitt 9.3.5) och att det i dag föreligger hinder att överföra informationen på grund av gällande sekretess- och registerreglering.

9.3.4 24-timmarsmyndigheter

Ett utvecklingsarbete pågår beträffande statliga myndigheters tillgänglighet. Syftet är att tillhandahålla god service oberoende av kontorstider och geografisk belägenhet. Myndigheternas öppethållandetider har redan förlängts genom bemannade telefonkontor (s.k. call-centers) och genom obemannad datortelefoni. Genom en ökad grad av självservice kombinerat med telefonsupport kan myndigheterna även avlastas i sin reguljära servicefunktion.

För närvarande utreds möjligheterna att utveckla s.k. 24-timmarsmyndigheter, som är elektroniskt tillgängliga för informationsgivning, ärendehantering och elektronisk självbetjäning dygnet runt. På uppdrag av regeringen lämnade Statskontoret i maj 2000 (Statskontoret 2000:21) förslag till definition av kriterier för begreppet 24-timmarsmyndighet och hur dessa skall användas av regeringen och enskilda myndigheter i den fortlöpande utvecklingen av den elektroniska förvaltningen.

Enligt Statskontoret kan myndigheter, beroende på vilken teknik och infrastruktur som är tillgänglig, befinna sig på något av följande steg i en utvecklingstrappa för interaktiva tjänster. I steg ett har myndigheten en webbplats som innehåller paketerad information om myndigheten och dess tjänster. I steg två innehåller webbplatsen även interaktiv information om myndigheten och dess tjänster. I steg tre innehåller webbplatsen kommunikationsfunktioner som tillåter besökaren att lämna och hämta personlig information. I steg fyra har webbplatsen nätverksfunktioner för samverkan med andra myndigheter och samhällsliga instanser.

9.3.5 Ett säkert informationsutbyte

En förutsättning för att SHS-systemet och interaktiva tjänster skall fungera på Internet är att säkerheten höjs. Ett arbete pågår för närvarande med att snabbt få till stånd för statsförvaltningen gemensamma säkerhetslösningar vad gäller hanteringen av elektroniska signaturer, kryptering och certifiering.

Den 2 mars 2000 uppdrog regeringen åt RSV att, i samverkan med RFV, PRV och Statskontoret, utreda och lämna förslag till hur statsförvaltningen bör organisera ansvaret för en säker hantering av elektroniska signaturer. Uppdraget redovisades i RSV:s rapport *Hantering av certifikat och elektroniska signaturer inom statsförvaltningen* daterad den 26 september 2000. I rapporten lämnas förslag i syfte att förbättra kommunikationen mellan myndigheter och enskilda. Det föreslås bl.a. en indelning av säkerhetsnivåerna i myndigheternas verksamhet i hög, medelhög och låg nivå.

Enligt rapporten torde utvecklingen på sikt leda till en ökad användning av elektronisk identifiering som bygger på en hög säkerhetsnivå. Därmed kan även de elektroniska tjänster som ställer mycket höga krav på säkerheten göras tillgängliga.

Enligt rapporten skall RSV ha det sammanhållande ansvaret för att utveckla och förvalta en statlig certifikatspolicy. Av rapporten framgår bl.a. att AMS, RFV och CSN ingår bland de myndigheter som på sikt kommer att tillhandahålla tjänster till enskilda över Internet. Ambitionen är bl.a. att det på sikt skall vara möjligt att ge in skattekäklaration till skattemyndigheten via Internet.

Som vi nämnt har regeringen lämnat förslag till en lag om kvalificerade elektroniska signaturer, som skall träda i kraft den 1 januari 2001 (prop. 1999/2000:117).

9.3.6 Offentlighetsprincipens tillämpning i IT-samhället

Datalagskommittén föreslog i sitt betänkande *Integritet Offentlighet Informationsteknik* (SOU 1997:39) en rad ändringar i reglerna om allmänna handlingars offentlighet i bl.a. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. Kommittén föreslog bl.a. en utvidgning av offentlighetsprincipen i det avseendet att den skulle omfatta även en rätt att få ut allmänna uppgifter i elektronisk form, med undantag för datorprogram. Regeringen gick inte vidare med de förslag som gällde allmänna handlingars offentlighet eftersom dessa förslag krävde ytterligare överväganden (prop. 1997/98:44).

Den ökade användningen inom offentlig förvaltning av elektroniska tjänster ligger till grund för Offentlighets- och sekretesskommitténs

uppdrag att, i syfte att vidga möjligheterna för offentlighetsprincipens tillämpning i IT-samhället, göra en översyn av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet (dir. 1998:32). Enligt direktiven skall det övergripande ändamålet med översynen vara att överväga och lämna förslag till hur offentlighetsprincipen skall kunna tillämpas under nya och framtida tekniska förutsättningar. Uppdraget skall i denna del vara avslutat senast den 15 december 2000.

9.4 IT-stödet inom arbetsförmedlingssystemet

På webb-platsen Arbetsförmedlingen Internet (<http://www.ams.se>) finns information om arbetsförmedlingen, regler för arbetsmarknads-politiska åtgärder och arbetslöshetsersättningen samt flera operativa tjänster, bl.a. jobbanken och två databaser där de arbetssökande kan presentera sig själva. Det finns också databaser med information om de 500 vanligaste yrkena och 3 500 utbildningar som berättigar till statligt studiestöd. I webb-tjänsten finns också möjlighet för arbetsgivare att upprätta ett eget webb-gränssnitt för presentation av sitt företag och att göra intervjuer med de arbetssökande. Varje månad utnyttjas Internet-tjänsterna av cirka 500 000 personer och det görs över 2,5 miljoner besök varje månad.

AMS planerar för en utbyggnad av arbetsmarknadsmyndigheternas call-center som komplement till de utbyggda Internet-tjänsterna. På sikt skall det bli möjligt att få tillgång till tjänsten dygnet runt. Målet är att tjänster via olika IT-media och call-center skall behandla merparten av de enklare ärendena.

Internet-tjänsterna kommer under hösten 2000 att bli individualiserade. Det innebär att varje enskild, såväl arbetssökande som arbetsgivare, har möjlighet att få en egen version av webb-gränssnittet med en egen profil. Den enskilde skall kunna välja hur ofta och i vilken form informationen skall lämnas från arbetsförmedlingen, dvs. om informationen skall lämnas via e-post, mobiltelefon eller – i framtiden – genom digitalteve-tjänst.

Även interaktiviteten i tjänsterna på arbetsförmedlingarnas webb-platser kommer att utvecklas. Det skall bli möjligt att skriva in sig vid arbetsförmedlingen, boka in sig på aktiviteter och utbildningar och för den arbetssökande att gemensamt med arbetsförmedlaren utarbeta en individuell handlingsplan via s.k. e-besök. Aktivitetskontroller kommer att kunna ske via den interaktiva tjänsten.

AMS arbetar med att utveckla Internet-tjänster genom s.k. WAP-telefoni (wireless application protocol) och under hösten 2000 kommer AMS att bedriva en försöksverksamhet med att lägga ut sin webb-plats på digital-teve.

9.5 IT-stödet inom socialförsäkringen

I dag innehåller RFV:s webb-plats (<http://www.rfv.se>) en kunskapsbank med information om socialförsäkringen på olika språk. Där finns broschyrer, faktablad, uppgifter om regler och allmänna råd. Den enskilde kan i dag också få information om pensionssystemet och ta fram sin egen personliga pensionsprognos via webb-platsen. Tjänsten kompletteras med servicetelefoni och ett call-center för telefoninformation.

I februari 2000 lämnade RFV förslag till vissa nödvändiga regeländringar för att möjliggöra användningen av elektroniska dokument, elektroniska signaturer och direktåtkomst för enskild till uppgift om sig själv. Förslaget bereds för närvarande.

Ett nytt IT-stöd ingår i ett utvecklingsprogram för att i grunden modernisera socialförsäkringsadministrationen fram till år 2005. Detta IT-stöd och en ökad grad av självbetjäning är tänkt att medverka till ökad service och tillgänglighet, förkortade handläggningstider, ökad kvalitet i besluten och ett minskat resursbehov hos de allmänna försäkringskassorna.

Genom ett nytt IT-baserat ärendehanteringssystem skall alla handlingar i ett ärende kunna hanteras och lagras elektroniskt. Handlingar skall också kunna komma in till försäkringskassan i elektronisk form, exempelvis från de försäkrade, hälso- och sjukvårdsmyndigheter och andra myndigheter. Enskilda skall kunna sköta sina kontakter med försäkringskassan via Internet. Redan i dag kan man på elektronisk väg över Internet göra anmälan om föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, pappaledighet och sjukdom (<http://www.fk.se>). En sådan anmälan medför att försäkringskassan registrerar att anmälan gjorts och skickar ut en blankett där den enskilde får ansöka om förmånen i fråga och undertecknar en försäkran på heder och samvete. Det är också möjligt att via Internet ladda ner blanketter för anmälan av föräldrapenning och sjukdom för att fylla i dem manuellt.

På sikt skall enskilda även kunna ansöka om olika socialförsäkringsförmåner på elektronisk väg, direkt via ett webb-gränssnitt på Internet. Den enskilde skall också kunna få tillgång till uppgifter om sig själv via en kunddatabild och via servicetelefoni. I framtiden skall

det också bli möjligt för försäkringskassan att sända ut beslut eller brev och göra förfrågningar på elektronisk väg.

9.6 IT-stödet inom studiestödssystemet

CSN tillhandahåller information och tjänster på Internet via webb-gränssnittet CSN Direkt (<http://www.csn.se>). Webb-gränssnittet innehåller funktionen Webb-svar som ger den studerande upplysning om ärendets status, dvs. om ansökningar, utbetalningar, studieskuld, inbetalningar och anstånd med betalning. En motsvarande funktion tillhandahålls genom telefontjänsten, CSN-datasvar. Webb-gränssnittet innehåller också en e-postfunktion som de studerande kan använda för att ställa frågor till CSN.

CSN håller för närvarande på att utarbeta flera kundservice-projekt. Två pilotprojekt har bedrivits vad gäller överföring av elektroniska uppgifter från de studerande till CSN:s interna system. Projekten har avsett betalning med e-faktura och lämnande av s.k. mitterminsintyg på elektronisk väg. CSN arbetar med att utveckla Internet-funktionen så att CSN i framtiden kan ta emot uppgifter om adressändring och kompletterande uppgifter till en ansökan om studiestöd på elektronisk väg genom användande av personnummer och PIN-kod (personal identification number). Först när det finns en högre säkerhetsgrad för kommunikationen kommer CSN att utarbeta en teknik för att även möjliggöra ansökan om studiestöd på elektronisk väg via Internet. CSN arbetar vidare med ett projekt som skall göra det möjligt för läroanstalter att via ett webb-gränssnitt på Internet lämna in uppgifter gällande antagning eller studieaktivitet.

9.7 IT-stödet hos arbetslöshetskassorna

I dag har 21 av de sammanlagt 39 arbetslöshetskassorna en egen hemsida med allmän information om sin verksamhet och arbetslöshetsförsäkringen. Fyra av dessa har en on-line tjänst där den enskilde kan få information om sig själv beträffande utbetalningar, återstående antalet ersättningsdagar och annan information som finns tillgänglig i arbetslöshetskassornas register, OAS-systemet.

Akademikernas Erkända Arbetslöshetskassa (AEA) har också Internet-tjänsten e-kassakort tillgänglig på sitt webb-gränssnitt (<http://www.aea.se>). På webb-gränssnittet finns möjligheter att ladda hem blanketter för anmälan om arbetslöshet och ändrade förhållanden, t.ex. studier. Blanketten för anmälan om arbetslöshet innehåller ett

ifyllnadsstöd. På hemsidan finns också en e-postfunktion där frågor kan ställas till AEA. Tjänsten e-kassakort bedrivs på försök sedan april 1999. Genom tjänsten kan den sökande göra sin ansökan om arbetslöshetsersättning på elektronisk väg via Internet, i stället för att använda manuella papperskassakort. Projektet har fallit väl ut och AEA uppskattar att 98 procent av dem som använder tjänsten är nöjda. E-kassakortstjänsten är snabbare än den manuella kassakortshanteringen. Tjänsten innehåller ett ifyllnads- och vägledningsstöd med anvisningar och förklaringar till de uppgifter som efterfrågas. Den innehåller även kontrollfunktioner som talar om ifall en uppgift är ofullständig eller om någon uppgift saknas. Därmed minskar risken för ofullständigt eller i övrigt felaktigt ifyllda kassakort. En annan fördel med e-tjänsten är att den sökande kan kontrollera att kassakortsuppgifterna mottagits av AEA. För AEA innebär systemet en bättre kontroll över kassakortshanteringen. Den som är ansluten till AEA kan anmäla sig som användare av e-kassakort genom att fylla i ett användaravtal. När AEA mottagit detta skickas ett brev med användarnamn och lösenord till den sökande. Tjänsten har hittills bedrivits på försök. Från och med september har erbjudandet gått ut till samtliga arbetslösa och enligt AEA ökar användandet av tjänsten i snabb takt. Avsikten är att e-kassakorttjänsten i framtiden även skall tillhandahållas av de övriga arbetslöshetskassorna. AEA och SO anser att frågan om godtagbara säkerhetsnivåer med elektroniska signaturer är löst genom den applikation som tillämpas i systemet.

9.8 Sammanfattning

De ökade kraven på myndigheternas tillgänglighet och service och på en effektivare offentlig förvaltning kan mötas genom en ökad användning av elektroniska tjänster och information via Internet. IT-utvecklingen ställer krav på att de offentliga systemen även kan ge medborgarna service på elektronisk väg. Utvecklingen mot gemensamma ingångssidor via Internet för flertalet eller samtliga myndigheter och andra organ öppnar samtidigt nya möjligheter för sökande eller andra att lämna information vid ett och samma tillfälle till flera myndigheter eller flera organ. Internet-baserade ansökningsförfaranden kan medföra en effektivare och enklare ärendehantering t.ex. genom att den sökande kan besöka myndigheterna utanför normala öppethållandetider och genom att den enskilde ges möjlighet att ansöka om flera förmåner vid ett och samma tillfälle via en gemensam myndighetsportal. Vidare får den enskilde hjälp med att fylla i blanketter genom det ifyllnads- och vägledningsstöd som i regel finns

kopplat till ett program som möjliggör ett elektroniskt ansökningsförfarande. Genom detta system kan felaktigheter upptäckas redan i samband med ifyllandet av blanketter. Därmed undviker man en onödig omgång med att redan inskickade blanketter får återsändas till den sökande för komplettering.

Den effektivisering av ärendehantering som sker i takt med IT-utvecklingen i myndigheternas och andra offentliga organs system innebär inte bara en möjlighet till ökad service och tillgänglighet gentemot enskilda. Den ställer samtidigt krav på att beslutande myndigheter och organ i ökad utsträckning utbyter information med andra på elektronisk väg för att kunna uppfylla kraven på en snabb och effektiv ärendehantering. Utvecklingen går mot att ärendehanteringssystem där alla handlingar i ett ärende skall kunna hanteras och lagras elektroniskt.

10 Förhållanden i andra länder

I detta kapitel beskriver vi i korthet informationsutbytet mellan socialförsäkrings-, studiestöds- och arbetslöshetsförsäkringssystemen i några andra länder. Mot bakgrund av att systemen skiljer sig åt från land till land har vi valt att redogöra även för t.ex. informationsutbytet med dessa system och andra system, t.ex. socialbidragssystemet, när vi ansett det lämpligt för att bättre förstå respektive systems utformning och syfte. Vi har valt att begränsa redogörelsen till de nordiska länderna, Frankrike, Storbritannien och Nederländerna.

10.1 Finland

Den finska regleringen av offentlighet och sekretess är i många avseenden lik den svenska. De allmänna bestämmelserna om offentlighet finns i lagen om myndigheternas verksamhets offentlighet (621/1999). Offentlighetsprincipen finns också föreskriven i grundlag.

Sekretess kan föreskrivas i ett ärende eller för en handling i lag. Sekretess föreskrivs i speciallagstiftning på olika områden, t.ex. i folkpensionslagen. Dessutom finns det en sekretessförordning (650/1951) som innehåller regler om de vanligaste grunderna för sekretess. Behandling av personuppgifter regleras av den finska personuppgiftslagen (523/1999). För närvarande pågår en översyn av offentlighets- och sekretesslagstiftningen samt av datasekretesslagstiftningen.

De sociala trygghetssystemen i Finland är uppbyggt på det sättet att bastryggheten handhas av Folkpensionsanstalten som är direkt underställd riksdagen och den inkomstrelaterade tryggheten administreras på annat sätt.

Folkpensionsanstalten administrerar grunddagpenningen inom arbetslöshetsförsäkringssystemet samt studiestödssystemet. Folkpensionsanstalten ansvarar vidare för den grundläggande pensionstryggheten och såväl den grundläggande som den inkomstrelaterade sjukförsäkringen.

Privata pensionsförsäkringsbolag handhar den inkomstrelaterade delen av pensionsförsäkringen och statskontoret och Kommunernas

pensionsförsäkring sköter pensionerna inom den offentliga förvaltningen. Gemensamma ärenden inom den inkomstrelaterade pensionsförsäkringen administreras av Pensionsmyndigheten. Den inkomstrelaterade delen av arbetslöshetsersättningarna administreras, i likhet med vad som gäller i Sverige, av arbetslöshetskassor, som är privata organ. Verkställandet av den inkomstrelaterade socialförsäkringen övervakas av Social- och hälsovårdsministeriet.

Folkpensionsanstalten har ett omfattande informationsutbyte i såväl elektronisk som manuell form med övriga samhällsinstitutioner. Folkpensionsanstalten får information i elektronisk form från befolkningsregistercentralen, skattestyrelsen och Pensionsmyndigheten samt från privata olycksfalls- och trafikförsäkringsbolag. Informationen används för att beräkna den grundläggande tryggheten inom pensionsförsäkringen. Ju högre pension som utbetalas från annat håll desto mindre utbetalas i grundtrygghet.

Folkpensionsanstalten lämnar den ut även ut information till vissa andra myndigheter, bl.a. till arbetspensionsmyndigheten via Pensionsmyndigheten i syfte att information om arbetsförmåga skall bli enhetlig såväl inom folkpensioneringen som inom arbetspensionering.

Kommunernas socialorgan har, enligt 20 och 21 §§ lagen om rättigheter för klienter inom socialvården, rätt att inhämta uppgifter direkt ur Folkpensionsanstaltens databaser. En elektronisk informationsöverföring skall påbörjas under hösten 2000. På sikt kan det bli möjligt för Folkpensionsanstalten att för egen del inhämta uppgifter från kommunerna. Syftet med informationsöverföringen är att effektivisera ärendehantering och att klienten inte själv skall behöva vidarebefordra uppgifterna från Folkpensionsanstalten till kommunerna.

Enligt 29 § arbetslöshetsmyndighetslagen kan Folkpensionsanstalten utbyta information med arbetskraftsbyråerna och arbetslöshetskassorna. Information överförs såväl till som från Folkpensionsanstalten till dessa andra system. Arbetslöshetskassorna inhämtar information i enskilda ärenden innan utbetalning av arbetslöshetsersättning sker. Om personen i fråga uppbär en socialförsäkringsförmån påverkar det den enskildes rätt till arbetslöshetsersättning och kan utgöra hinder mot utbetalning av arbetslöshetsersättning. De uppgifter Folkpensionsanstalten lämnar ut är t.ex. uppgift om utbetalat belopp och aktuell tidsperiod. Dessa uppgifter omfattas av sekretess. Sekretessen gäller dock även i arbetslöshetskassornas verksamhet sedan uppgifterna överlämnats dit.

Informationen kan i dag endast skickas manuellt. En översyn av paragrafen sker för närvarande i syfte att möjliggöra en informationsöverföring på elektronisk väg.

Folkpensionsanstalten för diskussioner med Arbetslöshetskassornas samorganisation om planeringen av ett elektroniskt system för informationsutbyte mellan Folkpensionsanstalten och arbetslöshetskassorna. Målet är att införa ett elektroniskt informationsutbyte mellan Folkpensionsanstalten och arbetslöshetskassorna med utnyttjande av Internet i slutet av år 2001.

10.2 Danmark

I Danmark finns inte någon lag som motsvarar den svenska sekretesslagen. Regler om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet finns i förvaltningsloven från 1985. Sekretess gäller som huvudregel mellan myndigheter för uppgift om enskildas personliga förhållanden. Flera undantag finns. Sekretessen bryts om det följer av lag, eller föreskrift som har stöd i lag, att uppgift skall lämnas. Sekretessen bryts vidare om lämnandet av uppgiften sker för att tillvarata ett intresse som klart väger över hänsynen till det intresse som sekretessen skall skydda. Sekretessen bryts också om lämnande av uppgiften är nödvändigt för sakens behandling eller för att en myndighet skall kunna utöva tillsyn eller kontroll. Utöver dessa undantag får sekretessbelagda uppgifter bara lämnas om det kan antas att uppgiften är av väsentlig betydelse för myndighetens verksamhet eller beslut. I ärenden som anhängiggörs genom ansökan är myndighetens möjlighet att inhämta upplysningar från andra delar av myndigheten eller från annan myndighet begränsade.

Kommunerna administrerar socialhjälp och vissa socialförsäkringsersättningar t.ex. sjukpenning, föräldrapenning, förtidspension, folkpension, delpension. Arbetslöshetsförsäkringen administreras av arbetslöshetskassor som är privata organisationer. Genom särlagstiftning i lov om arbetslöshedsförsäkringen omfattas arbetslöshetskassorna av samma regler om tystnadsplikt m.m. som gäller för myndigheter.

Kommunerna har ett utbyggt system med registersamkörningar. I 12 § fjärde stycket Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område föreskrivs att sociala myndigheter kan kräva att få upplysningar om ekonomiska förhållanden i elektronisk form från andra myndigheter och arbetslöshetskassor. Kommunerna gör såväl en kontroll på förhand, innan utbetalning sker som en kontroll i efterhand av uppgifterna i de egna systemen mot uppgifter i andra register.

Handläggaren av bidraget på kommunen har en möjlighet att få uppgifter från Det Fælleskommunale Sagshenvisnings- og Advis-systemet (S & A-systemet). Systemet innehåller uppgifter om en person

vid ansökningsdatumerna uppbär andra bidrag från kommunen eller ersättning från en arbetslöshetskassa, studiestöd från det danska studiestödsorganet, Statens Uddannelsesstøtte, eller lön från en arbetsgivare. Dessutom framgår inkomsten för föregående kalenderår. Information i S&A-systemet uppdateras när det i ett annat register registreras ändringar i den enskildes personliga förhållanden, t.ex. att personen i fråga påbörjar ett arbete med lön.

Handläggaren kan också inför beslut om utbetalning kontrollera den sökandes inkomst och förmögenhet i Told & Skattestyrelsens register.

En kontroll kan ske i efterhand på grund av de inkomst- och förmögenhetsupplysningar som registreras i registren.

Arbetslöshetskassornas och Statens Uddannelsesstøttes skyldighet att lämna uppgifter till kommunerna följer av bestämmelser i skattelagstiftningen. Arbetslöshetskassorna skall genom att ange personnumret lämna uppgifter att en person uppbär ersättning vid en bestämd tidpunkt, men inte utbetalat belopp. Det finns dock behov av att på elektronisk väg även få uppgifter om utbetalat belopp och aktuell tidsperiod.

Syftet med upplysningarna till kommunerna är att få en korrekt utbetalning från de sociala myndigheterna t.ex. av socialförsäkringsersättning och samtidigt att kontrollera fusk med dubbla bidrag.

Vidare är alla arbetsgivare, oavsett antalet anställda, sedan den 1 januari 2000 skyldiga enligt skattelagstiftningen att till skattemyndigheten rapportera in CPR-nummer på de personer som uppbär regelrätt lön. Informationen registreras i Told & Skattestyrelsens register och överförs till S&A-systemet.

Det sker också kontroller i efterhand av fusk med bidrag. Skattemyndigheten och Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen gör undersökningar om pågående fusk med bidrag. När kommunen får en rapport som gäller misstänkt fusk från Told og Skat skall kommunen undersöka förhållandena och anmäla detta till myndigheten. Kommunen skall också när den fattar misstanke om fusk rapportera det till andra myndigheter, t.ex. skattemyndigheten eller Statens Uddannelsesstøtte. När det finns misstanke om fusk med arbetslöshetsersättning rapporterar kommunen detta med stöd av 28 § forvaltningsloven till Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen. Enligt bestämmelsen får uppgifter lämnas ut, om intresset för att lämna ut uppgifter är större än behovet av sekretess för den enskilde (jfr 14 kap. 3 § i den svenska sekretesslagen [1980:100]). Ett intresse som motiverar att uppgifter lämnas ut kan vara att det förekommer missbruk med arbetslöshetsersättning. Kommunen rapporterar uppgifter om vilka bidrag den enskilde uppbär i kommunen, vilken period det avser,

uppgift om sjukanmälan och annat material som synes nödvändigt i ärendet. Informationen överförs manuellt.

Det finns inte någon direkt skyldighet för myndigheter att lämna uppgifter till arbetslöshetskassorna. Arbetslöshetskassorna kan nämligen, i egenskap av privata föreningar, inte på egen hand inhämta uppgifter från myndigheter. Om en arbetslöshetskassa behöver information begär den i stället detta från Direktoratet för Arbejdsløshedsforsikringen som inhämtar uppgifterna på arbetslöshetskassans vägnar. Direktoratet är tillsynsmyndighet för arbetslöshetskassorna och sorterar under Arbeitsministeriet. Arbetslöshetskassorna har dock på elektronisk väg tillgång till uppgifter i arbetsförmedlingarnas verksamhet om de som är anmälda som arbetssökande eller avanmälda som arbetssökande.

Alla samkörningar i syfte att kontrollera arbetslöshetsersättning sker i efterhand när utbetalning redan skett. En arbetslöshetskassa har därför inte någon möjlighet att kontrollera riktigheten i beslutad ersättning innan utbetalning sker med uppgifter från andra system.

Direktoratet kan göra registersamkörningar. Direktoratet har ett generellt tillstånd att göra registersamkörningar mot ett centralt register, som inrättats med stöd av skattekontrollloven och som innehåller upplysning om skilda inkomster. Samkörningarna kan utvisa att den som uppburit arbetslöshetsersättning samtidigt har erhållit inkomst från arbete. Resultatet av de samkörningar direktoratet gör kan leda till att det lämnar uppgifter till arbetslöshetskassorna för vidare åtgärder, t.ex. för att utreda om utbetalningar är felaktiga.

Myndigheter, arbetsgivare och andra är skyldiga att i elektronisk form lämna uppgifter om den sökandes ekonomiska förhållanden till direktoratet följer av 14 kap. 91 § lov om arbejdsløshedsforsikring. Enligt denna bestämmelse har direktoratet rätt att inhämta uppgifterna bl.a. i syfte att samköra uppgifterna i kontrollsyfte. Direktoratet har enligt bestämmelsen rätt att lämna inhämtade uppgifter vidare till en arbetslöshetskassa för utredning. Enligt samma bestämmelse gäller tystnadsplikt för uppgifterna hos arbetslöshetskassorna.

Den 1 juli 2000 trädde en ny persondatalag i kraft, lov om behandling af personoplysninger, som genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet). Enligt lov om behandling af personoplysninger måste en behandling anmälas till tillsynsmyndigheten, Datatilsynet. Det gäller även behandling av personuppgifter som gäller samkörning av uppgifter. Speciallagstiftning har dock företrädde framför lov om personoplysninger. En sådan speciallag är Lov om retssikkerhed og administration på det

sociala område som har ett särskilt avsnitt om inhämtning av personuppgifter.

10.3 Norge

I Norge föreskrivs offentlighet för uppgifter i det allmännas verksamhet i lov om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) från 1967. Undantag från offentlighetsprincipen följer av bestämmelser i offentlighetsloven, forvaltningsloven från samma år eller i annan lag. I forvaltningsloven finns bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet. Sekretess eller tystnadsplikt gäller även mellan myndigheter. Undantag från sekretessen finns. I annan lag kan det föreskrivas en rätt eller en skyldighet för en myndighet att lämna uppgifter till annan. Enligt 13 f § forvaltningsloven gäller dock tystnadsplikten även i sådana fall om det inte i bestämmelsen framgår att tystnadsplikten skall vika. I Norge träder en ny lag om behandling av personuppgifter i kraft den 1 januari 2001. Lagen bygger på dataskyddsdirektivet.

I Norge administreras såväl socialförsäkringen och studiestödet som arbetslöshetsförsäkringen av statliga organ. Socialförsäkringen administreras av Rikstrygdeverket och de lokala trygdekontoren och studiestödet administreras av Statens lånekasse. Arbetslöshetsförsäkringen administreras av arbetsmarknadsmyndigheterna, Arbetsmarknedsetaten och de lokala arbeidskontorene medan Rikstrygdeverket genom de lokala trygdekontoren förmedlar själva utbetalningen av ersättningen, på uppdrag från Arbetsmarknedsetaten. Ett slags rehabiliteringsersättning som tar sikte på ersättning under omställning till nytt yrke administreras av Arbetsmarknedsetaten men utbetalas, efter anvisning från denna myndighet, av Rikstrygdeverket.

På de lokala trygdekontoren sker en viss kontroll av att den sökande inte uppbär flera socialförsäkringsförmåner för samma period. Vidare sker en kontroll inför utbetalning av arbetslöshetsersättning att personen i fråga inte uppbär någon av de socialförsäkringsförmåner Rikstrygdeverket administrerar. Sistnämnda kontroll avser endast det förhållandet att arbetslöshetsersättning inte utbetalas samtidigt som en personen i fråga uppbär socialförsäkringsförmån på heltid. Någon kontroll av om arbetslöshetsersättning utbetalas samtidigt med en socialförsäkringsförmån som uppbärs på deltid sker inte.

På de lokala arbeidskontorene sker inte någon kontroll i samband med att rätten till arbetslöshetsersättning fastställs att inte socialförsäkringsförmåner utbetalas för den aktuella perioden. En kontroll i efterhand sker kontinuerligt på elektronisk väg mot uppgifter i ett av Rikstrygdeverket administrerat arbetsgivarregister. Uppburen arbetslös-

hetersättning kontrolleras där mot uppgifter om arbetsgivare under den tid som ersättning uppburits. Vidare sker en kontroll i efterhand på elektronisk väg mot Lånekassens register om utbetalt studiestöd. Dessa efterföljande kontroller sker på grund av tillstånd av Datatilsynet.

Själva utbetalningen sker centralt genom ett av Rikstrygdeverket administrerat IT-system. Vid utbetalningen sker dock inte någon central kontroll av att bidrag inte utgår felaktigt. Detta kräver tillstånd från Datatilsynet, som är den norska motsvarigheten till Datainspektionen.

Den statliga lånekassen företar enstaka kontroller av beviljat studiestöd med uppgifter från socialförsäkrings- och arbetslöshetsförsäkringssystemen. Några rutinemässiga kontroller sker dock inte.

Socialbidrag utbetalas av de lokala kommunerna genom socialkontoren. Socialkontoret kontaktar trygdekontoret inför utbetalning av socialbidrag. Om en person sökt bidrag från trygdekontoret och socialkontoret påbörjar en utbetalning skickas uppgifter till trygdekontoret för att utbetalningen därifrån skall upphöra.

Den som uppbär en förmån är skyldig att anmäla sådana ändringar som har betydelse för rätten till förmånen i fråga. Två gånger per år sker en kontroll på trygdekontoren av utbetalade pensioner mot skatteregistren. Trygdekontoren företar vidare en manuell uppföljning av resultaten av samkörningen.

Statens krav på obetalda underhållsbidrag drivs in av Trygdeetatens Innkrevingscentral. I framtiden kommer detta organ även att driva in felaktigt utbetalda förmåner från de lokala trygdekontoren. Innkrevingscentralen är ett renodlat indrivningsorgan och där sker inte någon kontroll av riktigheten i utbetalningarna. Förutom detta organ finns även Statens Innkrevingscentral som driver in t.ex. obetalda tevelicensavgifter, böter eller obetalda studielån. Detta organ är också ett renodlat indrivningsorgan och utövar ingen kontroll av utbetalningar.

Projekt för elektronisk handläggning och för elektronisk datakommunikation pågår som en del i den norska regeringens program för "Ett enklare Norge" (jfr www.statskonsult.no under flik Projekt).

10.4 Frankrike

I Frankrike regleras behandlingen av personuppgifter för närvarande av en lag från 1978. Lagen kommer snart att bli föremål för ändringar i syfte att säkerställa införlivandet av dataskyddsdirektivet.

I Frankrike kan offentliga dataregister endast upprättas efter ett yttrande i gynnsam riktning av Nationella kommissionen för informa-

tionstekniken och friheterna, som är den franska motsvarigheten till svenska Datainspektionen, eller efter att ett dekret utfärdats i Conseil d'État, som är den franska motsvarigheten till Regeringsrätten, om att lämna ett ogynnsamt yttrande från kommissionen utan avseende. Vidare skall samkörning av dataregister underkastas kommissionens yttrande.

Användningen av det nationella registret över fysiska personers identifieringsnummer, som förs av Nationella institutet för statistik och ekonomiska studier och genom vilket var och en får ett specifikt och utmärkande ID-nummer, är endast tillåten genom dekret i Conseil d'État som utfärdats efter att kommissionen avgett sitt yttrande.

När ett förslag om samkörning av dataregister på det sociala området förelagts kommissionen försäkrar den sig först om att utbytet av informationen är tillåtet i lag.

Om informationen är sekretessbelagd eller skyddad genom särskild tystnadsplikt (inom sjukvård, bankväsende, skatteväsende, statistiska myndigheter etc.) får utbyte av information ske endast om sekretessen tidigare upphävts genom lag.

Samkörningar på det sociala området rör sekretessbelagd information. Dessa samkörningar följer därför alltid av specifika lagbestämmelser.

Socialförsäkringsorganen har en rätt att utbyta information på grund av bestämmelser i lagen om socialförsäkring.

De organ som betalar ut minimilön för social anpassning har en möjlighet att begära in alla nödvändiga upplysningar i syfte att kunna kontrollera de berörda personernas inkomstdeklarationer från bl.a. de ekonomiska myndigheterna (franska motsvarigheten till RSV, RRV och Generaltullstyrelsen) socialförsäkringsorganen och arbetsförmedlingarna.

De organ som betalar ut familjebidrag har en möjlighet att kontrollera bidragsmottagarnas deklaration genom att begära nödvändiga upplysningar från den offentliga förvaltningen, bl.a. de ekonomiska myndigheterna och från de organ som handhar socialförsäkring, tilläggs pension och arbetslöshetsersättning.

De organ som ansvarar för arbetslöshetsersättning, dvs. Nationella unionen för anställning inom industri och handel och Föreningen för anställning inom industri och handel har enligt lagen om arbete en möjlighet att erhålla ett meddelande från skattemyndigheterna och socialförsäkringsorganen med nödvändiga upplysningar om gjorda betalningar. Organisationerna utgör en del av staten men administreras av staten tillsammans med arbetsgivarföreningen och löntagarorganisationerna. Syftet med informationsöverföringarna är att de organ som ansvarar för arbetslöshetsersättning skall kunna beräkna bidragen

och göra jämförelser mellan den information som finns hos socialförsäkringsorganen och i de egna systemen.

Slutligen kan franska motsvarigheten till RSV överföra information till socialförsäkringsorganen och pensionsinstitutet enligt lagen om förfarandet i skatteärenden.

Samkörningarna sker i allmänhet i syfte att kontrollera hur sökandens socioekonomiska situation ser ut i verkligheten och särskilt att hos de ekonomiska myndigheterna kontrollera de av bidragstagarna upprättade inkomstdeklarationerna. Samkörningarna har också till syfte att förenkla de administrativa formaliteterna för användarna som alltså inte längre behöver bifoga några verifikationshandlingar.

Utbyte av information har skett på detta sätt sedan 1995 mellan nationella ålderspensionskassan och det franska RSV. Syftet har varit att en person direkt från nationella ålderspensionskassan skall kunna erhålla meddelanden om skattebefrielser utan att pensionärerna själva först måste vidarebefordra uppgifterna till sin pensionskassa.

De personer som upplysningar inhämtas om skall informeras om vilken myndighet som begärt upplysningarna. När kommissionen föreläggs ett förslag om samkörning försäkras myndigheten sig därför om att de berörda inte hålls ovetande om samkörningen. När det gäller kontrollen av sökandens inkomster, som utförs när en mängd olika socialbidrag skall beviljas, begär kommissionen att bidragstagarna när de fyller i sina deklarationer informeras om den systematiska och automatiska kontroll som kommer att utföras. Om samkörning är tillåten i lag kan det nämnda identifieringsnumret användas för att underlätta samkörningen.

Kommissionen uttalade sig 1995 positivt till att identifieringsnumret används inom ramen för ett utbyte av upplysningar mellan familjebidragskassorna och ovan nämnda organ som ansvarar för arbetslöshetsersättningen samt Nationella centrat för förbättring av jordbrukets struktur. Syftet med informationsutbytet är att kontrollera de rättigheter som tillkommer de som åtnjuter minimilön för social anpassning och i synnerhet de inkomster dessa deklarerat. Nämnda organ hade redan fått tillstånd att använda identifieringsnumret i sina dataregister. Kommissionen hade vidare redan gett tillstånd till familjebidragskassorna att meddela de lokala arbetsförmedlingarna vilka personer som åtnjöt minimilön för social anpassning för att de senare skulle kunna erbjudas att delta i arbetsmarknadsåtgärder. Dessa utbyten av information har skett med hjälp av ID-numret.

Sedan ett dekret utfärdades den 7 september 1992 har föreningarna för anställning inom industri och handel likaledes rätt att använda identifieringsnumret inom ramen för en databehandling bestående i jämförelser mellan deklarationer från arbetssökande och de månatliga

besked om kontrakt med företag rörande tillfälliga arbeten som förmedlas av företagen till de centrala arbetsförmedlingarna i varje departement. Detta sker i syfte bl.a. att kontrollera arbetssökandet och upptäcka oegentligheter.

Utbyte av information har vidare, på grund av ett gynnsamt yttrande av kommissionen, organiserats mellan föreningarna för anställning inom industri och handel och sjukförsäkringen för att fastställa rätten till socialt skydd för privatanställda arbetstagare och förtidspensionärer och för att kontrollera eventuell kumulering av arbetslöshetsbidrag och dagersättning.

Avslutningsvis kan tilläggas att det 1999 infördes en lagregel om tillstånd för de ekonomiska myndigheterna att använda identifieringsnumret särskilt för utbyte av information mellan de ekonomiska myndigheterna själva och i utbytet mellan dem och de organ eller byråer som handhar socialförsäkringen.

10.5 Storbritannien

I Storbritannien regleras överföring av information av 1998 Data Protection Act. Lagen genomför EG:s dataskyddsdirektiv. I Storbritannien gäller vidare enligt common law att personuppgifter får lämnas ut endast om den enskilde gett sitt samtycke till detta, om det finns lagstiftning som tillåter utlämnandet, om en domstol har förklarat att utlämnande skall ske eller om det finns ett starkt offentligt intresse som talar för utlämnande. I Storbritannien är såväl socialförsäkringssystemet som arbetslöshetsförsäkringssystemet (joint job seeker's allowance) administrerat av statliga myndigheter.

Studiestöd administreras av privata bolag som delvis ägs av staten, delvis av privata investerare. Det förekommer inte något elektroniskt informationsutbyte mellan systemen. Elektroniskt informationsutbyte förekommer i viss mån i skattesammanhang. I dessa fall är det fråga om att skattemyndigheterna har åtkomst till uppgifter i olika socialförsäkringssystem.

10.6 Nederländerna

I Nederländerna hanteras socialförsäkringen och studiestödet av institutioner som ingår i den statliga förvaltningen. Arbetslöshetsersättningen administreras av det statliga organet National Institute for Social Insurance men under det finns det fem privata bolag som hanterar arbetslöshetsersättningsärenden. Denna organisationsform

kommer dock endast att bestå till slutet av 2002 då en statlig organisation kommer att vara ansvarig för den hantering som i dag bedrivs av de fem privata bolagen. Skälet till att staten skall överta ansvaret är att den privata hanteringen väckt en omfattande debatt kring integritetsfrågor.

Huvudregeln är att information inom olika sociala välfärdssystem som t.ex. socialförsäkring, studiestöd och arbetslöshetsförsäkring är sekretesskyddad. Detta innebär att sådan information inte kan lämnas vidare till någon annan. Sekretess gäller för offentlig information såväl i förhållande till annan myndighet, annan verksamhet inom myndigheten som i förhållande till enskilda. Endast om det finns en skyldighet eller en tillåtelse i lag för en myndighet att lämna ut information till någon annan kan detta ske. Om det finns en sådan skyldighet kan information lämnas manuellt eller elektroniskt. I de fem bolag som administrerar arbetslöshetsersättning gäller sekretess i likhet med annan offentlig verksamhet.

I Nederländerna pågår sedan några år tillbaka ett elektroniskt informationsutbyte mellan olika statliga och kommunala system som administrerar sociala förmåner. Ett elektroniskt informationsutbyte sker bl.a. mellan arbetslöshetsförsäkrings-, socialförsäkrings- och studiestödssystemen samt mellan dessa och skatte- och socialbidragssystemen. Det första och mest framgångsrika elektroniska systemet är Rinis (Routeringsinstituut voor internationale Informatiestromen) som inleddes i februari 1997. I detta informationsutbyte deltar även de fem bolag som i dag administrerar arbetslöshetsersättning. I ett annat, nyligen uppstartat projekt, är det möjligt för kommunerna att, inom det sociala välfärdssystemen, ta del av information i annan verksamhet genom direktåtkomst till denna information. Om några år kommer kommunerna att vara skyldiga att inhämta information genom direktåtkomst. Dataskyddsdirektivet genomförs genom en lag som träder i kraft i början av år 2001. Den lagen påverkar dock inte lagstiftningen om dataskydd för socialförsäkringsuppgifter.

Syftet med skilda elektroniska informationsutbyten är att ett system på ett effektivt sätt kan kontrollera att lämnade uppgifter är riktiga genom att jämföra dem med registrerade uppgifter i ett annat system. Det finns en rättslig möjlighet i dag att inom de system som utbyter information genom t.ex. Rinis kontrollera uppgifterna såväl inför ett beslut om utbetalning av en förmån som efter det att utbetalning skett. Kontrollen sker rutinmässigt i enskilda ärenden. Syftet är att kontrollera att utbetalning inte sker eller skett felaktigt, t.ex. från två eller flera system samtidigt. Ett projekt har påbörjats som syftar till att vidarebefordra en ändring av uppgifter i ett system automatiskt till samtliga system som ingår i ett elektroniskt informationsutbyte. Detta

innebär att om t.ex. inkomstuppgifterna ändras i ett system vidarebefordras denna ändring till övriga system där uppgifterna behövs.

Genom Rinis och liknande system kan informationsutbyte mellan olika verksamheter ske med en gemensam standard för datakommunikation. Endast den information som mottagaren behöver är tillgänglig för denne. Användaren söker information genom att använda ett identifikationsnummer som är individuellt för varje medborgare inom socialförsäkrings- och skattesystemen.

Det elektroniska informationsutbytet sker i dag endast inom den statliga och kommunala förvaltningen. Under hösten 2000 har dock en översyn påbörjats av möjligheterna för de statliga välfärdssystemen att lämna viss information till privata institutioner. De privata institutionerna kommer att ansvara för återanpassningen av arbetslösa i arbetslivet. Översynen sker mot bakgrund av den principiella utgångspunkten att ett överlämnandet av förvaltningsuppgifter till privata institutioner förutsätter att dessa institutioner också har kännedom om vissa uppgifter om t.ex. sjukdomstillstånd, inkomst och handikapp.

Frågan om hur de privata institutionerna kan förhindras att använda informationen i annat syfte än det för vilket de mottagit informationen, t.ex. genom att införa bestämmelser om sekretess i den privata verksamheten, utreds för närvarande. Även frågan om privata institutioner skall ha möjlighet att söka information genom att använda sig av det ovan beskrivna personliga identifieringsnumret som varje medborgare har i socialförsäkrings- och skattesammanhang är under utredning.

10.7 Sammanfattning

En genomgång av förhållandena i andra länder visar att det förekommer ett informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringsystemet och t.ex. socialförsäkrings- och studiestödssystemen i de nordiska länderna och i vissa andra medlemsländer i EG, eller att i vart fall ett sådant informationsutbyte eftersträvas. Frågan om ett informationsutbyte är möjligt är bl.a. beroende på vilka regler för handlingsoffentlighet och sekretess som finns. Det är också beroende av om det är en myndighet eller ett privat organ som hanterar skilda socialförsäkringsersättningar och arbetslöshetsersättningen.

Av de länder vi redovisat är det endast i Storbritannien som något rutinmässigt informationsutbyte inte sker mellan socialförsäkrings-, studiestöds- och arbetslöshetsförsäkringssystemen.

I flera länder finns det även ett utbyggt elektroniskt informationsutbyte mellan socialförsäkrings-, studiestöds- och arbetslöshetsförsäkringssystemen. De informationsutbyten som sker rutinmässigt syftar till att säkerställa att riktiga beslut fattas. Jämförelsen med förhållandena framför allt i Finland, Nederländerna och Frankrike visar att dessa länder har kommit längre i arbetet med att effektivisera ärendehantering genom elektroniska överföringar mellan systemen än vad vi har gjort i Sverige. Det förhållandet att arbetslöshetsförsäkringen administreras av privata organ i Finland och i Nederländerna har därvid inte inneburit något hinder mot informationsutbyte mellan systemen.

I Nederländerna finns ett utbyggt elektroniskt informationsutbyte som syftar till att säkerställa korrekta beslut i varje system. Systemet omfattar i dag även de privata organ som i dag administrerar arbetslöshetsförsäkringen. I Finland pågår arbete med att införa en elektronisk informationsöverföring mellan socialförsäkrings- och arbetslöshetsförsäkringssystemen över Internet vilket innebär att mottagaren får direktåtkomst till uppgifterna hos utlämnaren. Möjligheten att överföra information på elektronisk väg genom direktåtkomst för kommunerna övervägs även i Nederländerna. Avslutningsvis sker även i Danmark en överföring till arbetslöshetskassorna, som i likhet med arbetslöshetskassorna i Sverige, är privata organ genom en efterhandskontroll som administreras av tillsynsmyndigheten.

B. VÅRA ÖVERVÄGANDEN

11 Behov av ett ökat utbyte av information i elektronisk form

Vår bedömning: Ett ökat informationsutbyte leder till en effektivare ärendehantering, förbättrad service för den enskilde, en stärkt kontroll av statliga medel och förebyggande av felaktiga utbetalningar.

I detta kapitel går vi igenom de skäl som talar för ett utökat informationsutbyte i elektronisk form mellan de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna.

I avsnitt 11.1–11.3 går vi igenom de skäl och behov som är gemensamma. I avsnitt 11.4 fördjupar vi oss särskilt i arbetslöshetskassornas behov av ett utökat informationsutbyte.

En förutsättning för ett ökat informationsutbyte är att det inte innebär ett oacceptabelt intrång i den personliga integriteten. Denna fråga behandlas närmare i kapitel 12.

11.1 En effektivare ärendehantering

11.1.1 Krav från statsmakterna

Ökade möjligheter till informationsinhämtning under ärendehantering- en leder i regel till en effektivare handläggning. Riksdagen och regeringen har vid ett flertal tillfällen under senare år ställt krav på en effektivare ärendehantering inom framför allt socialförsäkringssystemet men även inom studiestödssystemet.

Riksdagen och regeringen har framhållit att ärendehantering- en inom socialförsäkringen måste förbättras och effektiviseras genom hög kvalitet på beslut och beslutsunderlag och genom stärkt kontroll av utbetalda medel (prop. 1997/98:41, bet. 1997/98:SfU8, rskr. 1997/98:153; jfr bet. 1997/98:SfU1, rskr. 1997/98:111 och bet. 1998/99:SfU1, rskr. 1998/99:101).

Regeringen har i de senaste årens regleringsbrev uppdragit åt RFV att förbättra kvaliteten i ärendehandläggningen hos försäkringskassorna. I budgetpropositionen för 2000 konstaterade regeringen att RFV:s verksamhet under 1998 kännetecknats av stora satsningar på att införa det reformerade ålderspensionssystemet och på att anpassa IT-systemen inför 2000 och att därför andra uppgifter fått stå tillbaka. Regeringen menade att målet att RFV skall se till att rättssäkerheten, likformigheten och kvaliteten säkerställs inom försäkringstillämpningen inte hade uppfyllts (prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 10).

Mot bakgrund dels av resultatet av den granskning som Riksdagens revisorer utförde hösten 1998 och som redovisades i rapporten Socialförsäkringens administration – kostnader och produktivitet (Rapport 1998/99:1), dels av kritik som framförts av JO, beslutade riksdagen att regeringen skulle ge RFV i uppdrag att fördjupa och konkretisera utvecklingsarbetet inom socialförsäkringen för att höja kvaliteten och därmed rättssäkerheten i ärendehandläggningen (bet. 1998/99:SfU7, rskr. 1998/99:230). Regeringen har lämnat ett sådant uppdrag åt RFV i regleringsbrevet för 2000.

I december år 1997 tillsattes en utredning i syfte att se över CSN:s verksamhet och möjligheterna att effektivisera den. I betänkandet CSN – En myndighet i ständig förändring (SOU 1998:131) konstaterade utredningen inledningsvis att CSN fått en kraftig utökning av antalet ärenden. Utredningen lämnade förslag till effektivisering av CSN:s verksamhet och av förändringar rörande IT-systemen. Regeringen har i regleringsbrev ställt uttryckliga krav på en rationell och effektiv ärendehantering av studiestödet.

Möjligheten för riksdagen och regeringen att ställa krav på en effektivisering av arbetslöshetsförsäkringen är begränsad eftersom den administreras av privaträttsliga organ. Insatserna har från statsmaktens sida begränsats till en förstärkning av AMS tillsynsfunktion.

11.1.2 Överväganden

För såväl myndigheterna som de allmänna försäkringskassorna och arbetslöshetskassorna ställer en önskan om effektiv ärendehantering krav på att utredningen i ärendena har en hög kvalitet och att besluten blir riktiga. Det krävs vidare att handläggningen är snabb. Bland annat statsmakernas 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 IT och 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 skriftliga intyg utfärdas av en myndighet och av den enskilde ges in till den beslutande myndigheten. Enligt vår uppfattning måste de möjligheter till ett ökat elektroniskt informationsutbyte som dagens teknik medger i ökad utsträckning tas till vara. Detta leder till att resurser som tas i anspråk för rutinärenden kan frigöras för andra angelägenheter.

En genomgång av de system som är aktuella i utredningen visar att det genom ett utökat informationsutbyte finns goda möjligheter att avsevärt öka effektiviteten hos framför allt arbetslöshetskassorna men även hos de allmänna försäkringskassorna, länsarbetsnämnderna och CSN. Pappershantering kan ersättas med modern teknik och handläggningstiderna kan förkortas genom tidsbesparande och enkla rutiner för informationsutbyte med andra.

11.1.3 Exempel på effektiviseringar genom elektroniskt informationsutbyte

Den elektroniska överföringen från länsarbetsnämnderna till arbetslöshetskassorna av uppgifter om de som är anmälda som arbets sökande vid arbetsförmedlingen (se avsnitt 5.2) leder enligt AMS uppskattningar till en tidsbesparing för länsarbetsnämnderna med tre minuter per ärende när rutinen tillämpas fullt ut av samtliga arbetslöshetskassor. Med utgångspunkt från det totala antalet ersättningstagare under 1999, dvs. cirka 790 000 personer, leder rutinen till en kostnadsbesparing för länsarbetsnämnderna på 7,8 miljoner kronor per år.

Ett annat exempel är den effektivisering som har skett i ärenden om utbildningsbidrag genom den elektroniska förbindelse som upprättats mellan länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna samt RFV och de allmänna försäkringskassorna (se avsnitt 5.6). Fram till år 1997 överfördes uppgifter i sådana ärenden manuellt. Det gick till så att arbetsförmedlingen beslutade om en åtgärd med utbildningsbidrag. Den enskilde fick hemsänt en blankett från försäkringskassan som denne i sin tur måste skicka till sin arbetslöshetskassa för fastställande av dagpenningen. Sedan arbetslöshetskassan beräknat aktuell dagpenning skickades intyget tillbaka till den sökande som sedan hade att skicka intyget till sin försäkringskassa. Eftersom detta system ledde till förseningar i ärendehantering kom de allmänna försäkringskassorna att fatta preliminära beslut, som av många sökande av uppfattades som det slutgiltiga. Den elektroniska rutin som ersatt detta manuella

förfarande har bedömts innebära en tidsbesparing vid arbetsförmedlingarna på 2,5 till 7 minuter och en kostnadsbesparing i arbetsförmedlingsverksamheten på mellan 3 och 9 miljoner kronor per år. RFV har bedömt att den elektroniska rutinen avseende utbildningsbidrag innebär en tidsbesparing för de allmänna försäkringskassorna med cirka 25 procent och en kostnadsbesparing på cirka 20 miljoner kronor per år.

Slutligen kan som exempel nämnas den elektroniska informationsöverföring som sker från arbetslöshetskassorna till RFV och de allmänna försäkringskassorna (avsnitt 5.7). RFV uppskattar att de allmänna försäkringskassorna har behov av att göra förfrågningar i cirka 500 000 ärenden per år i de förmånsslag som den elektroniska rutinen omfattar.

I kapitel 18 redogör vi för fler exempel på förbättrad effektivitet vid ett utökat elektroniskt informationsutbyte.

11.2 Förbättrad service för den enskilde

Med ett ökat 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.

För den enskilde kan det vidare innebära en fördel att själv slippa ombesörja att myndigheter, allmänna försäkringskassor eller arbetslöshetskassor har en fullständig utredning i ärendet och att uppgifterna kontinuerligt uppdateras så att beslutsunderlaget vid varje tidpunkt är aktuellt. Vår uppfattning är att många finner det otidsenligt att behöva rekvirera 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 den snabba IT-utvecklingen gör att människor vänjer sig vid helt andra vägar för informationsöverföringar.

I bidrags- och ersättningsärenden är behovet av skyndsamt handläggning särskilt angeläget. För en sökande kan det vara mycket besvärande att behöva vänta i flera veckor på den första utbetalningen av arbetslöshetsersättning eller studiestöd.

Som exempel kan nämnas att en arbetslöshetskassa genom den elektroniska överföringen från länsarbetsnämnderna av uppgifter om anmälda arbetssökande (avsnitt 5.2) innebär att arbetslöshetskassorna kan påbörja handläggningen av ett arbetslöshetsersättningsärende tidigare.

Ett annat exempel är att en arbetslöshetskassa i 40 procent av alla s.k. nyprövningsärenden har behov av att brevledes eller genom telefon ta kontakt med den allmänna försäkringskassan eller CSN i syfte att kontrollera de av den sökande lämnade uppgifterna. Om detta förfarande kan ske på elektronisk väg leder det självfallet – utöver effektivitetsförbättringar – till att handläggningstiderna i arbetslöshetsersättningsärenden minskar och att ersättning snabbare kan betalas ut till den sökande.

Ett annat exempel på hur en redan genomförd elektronisk rutin har förbättrat servicen är det informationsutbyte avseende utbildningsbidrag som vi beskrivit i föregående avsnitt och som har inneburit att den enskilde snabbare kan få utbildningsbidrag med rätt belopp och slipper de problem som följer av preliminära utbetalningar.

Ett utökat elektroniskt informationsutbyte minskar dessutom behovet av att få in intyg från den enskilde. Detta är i sin tur en nödvändig förutsättning för en ökad användning av elektroniska ansökningsblanketter och ansökningar över Internet. Utöver den förbättrade service som detta i sig leder till, uppnår man även andra förbättringar. Som exempel kan nämnas det IT-stöd som finns tillgängligt för ifyllande på elektronisk väg av blanketten Anmälan om arbetslöshet på arbetsförmedlingarna och det IT-stöd som Akademikernas Erkända Arbetslöshetskassa tillämpar för elektroniska kassakort (avsnitt 9.7). Genom blankettstödet kan den enskilde försäkra sig om att ha fyllt i blanketten på ett korrekt sätt och därmed få arbetslöshetsersättning utbetalad snabbare. I nästan hälften av alla arbetslöshetsersättningsärenden är de manuellt ifyllda blanketterna för anmälan om arbetslöshet felaktigt ifyllda. Av de manuellt ifyllda kassakorten är cirka fem procent av alla ärenden ofullständigt ifyllda, dvs. uppgifter saknas på kassakortet. Av de fullständigt ifyllda kassakorten är ytterligare 2–3 procent felaktigt ifyllda på så vis att lämnade uppgifter är motstridiga. Det kan vara fallet om en person fyllt i samma dag som arbetsdag och sjukdag. Detta får till följd att blanketterna respektive kassakorten måste skickas tillbaka för komplettering och rättning innan utbetalning kan ske.

Elektroniska rutiner för inhämtande av information i skilda förmånsärenden ligger i linje med den utveckling av elektroniska tjänster som sker inom den offentliga förvaltningen såväl i Sverige som i många av våra grannländer (se kapitel 9 och 10). Den enskildes kontakt med myndigheten förenklas genom möjligheten att när som helst på dygnet kunna besöka myndighetens webb-plats. Inom en snar framtid kan det t.ex. vara möjligt att anmäla arbetslöshet, ansöka om socialförsäkringsförmåner samt lämna in en försäkran om studier över Internet. Hos de allmänna försäkringskassorna är det redan i dag

möjligt att via Internet göra anmälningar om vissa socialförsäkringsförmåner, t.ex. anmälan om föräldrapenning och sjukanmälan.

11.3 Kontroll av statliga medel

11.3.1 Krav från statsmakterna

Regeringen har vid ett flertal tillfällen förklarat att den ser mycket allvarligt på fusk och missbruk i välfärdssystemen och att kontroll av statliga medel därför är ett prioriterat område för regeringens arbete (prop. 1996/97:121, prop. 1999/2000:1 utgiftsområde 2). I regeringsförklaringen den 17 september 1996 betonades att välfärden inte får undergrävas av fusk, överutnyttjande av systemen och ekonomisk brottslighet. Mot bakgrund av resultatet av de s.k. Fusk-rapporterna uttalade regeringen att det är av stor vikt att förhindra överutnyttjande och missbruk av trygghetssystemen (prop. 1996/97:1 utgiftsområde 10). Riksdagen och regeringen har därefter vid flera tillfällen påtalat att åtgärder måste vidtas för att minimera fusk och överutnyttjande av systemen (prop. 1995/96:25, bet. 1995/96:FiU1, rskr. 1995/96:132, prop. 1996/97:121, bet. 1996/97:SfU10, rskr. 1996/97:231, prop. 1997/98:1 utgiftsområde 10, prop. 1996/97:121; prop. 1999/2000:1 utgiftsområde 2).

Riksdagen och regeringen har, som vi närmare utvecklar i det följande, under senare år vid upprepade tillfällen och i olika sammanhang 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 brustit, vilket bl.a. resulterat i att felaktiga utbetalningar.

Regeringen har uttalat att det för socialförsäkringssystemens legitimitet är mycket angeläget att medborgarna kan vara förvissade om att systemen fungerar effektivt och att pengarna fördelas till dem de är avsedda för (prop. 1996/97:121). Riksdagen har uttryckt att den delar regeringens bedömning att det är viktigt att systemen utformas så att möjligheterna till kontroll förbättras samtidigt som drivkrafter till felaktigt eller ej avsett utnyttjande minimeras (bet. 1996/97:SfU10, rskr. 1996/97:231). Riksdagen motiverade besluten om förstärkta resurser för socialförsäkringsadministrationen för budgetåren 1998 och 1999 med att arbetet med att förebygga fusk och missbruk borde intensifieras (bet. 1997/98:SfU1, bet. 1998/99:SfU1).

Riksdagen förklarade i samband med behandlingen av budgetpropositionen för 2000 att den fortsättningsvis utgår från att regeringen

noga följer utvecklingen inom socialförsäkringsadministrationen och att RFV och de allmänna försäkringskassorna fortsatt utvecklar långsiktiga metoder för att komma tillrätta med fusk och missbruk av ersättningar och bidrag (bet. 1999/2000:SfU1, rskr. 1999/2000:98).

Riksdagen har vad gäller arbetslöshetsförsäkringen uttalat att den i likhet med regeringen anser att det finns anledning att ingripa kraftfullt mot de personer som fuskar sig till ersättning och att det är av utomordentlig vikt för hela systemets legitimitet att ersättning inte betalas ut till den som inte är berättigad till detta. Enligt riksdagen förutsätter systemets trovärdighet inte bara kännbara reaktioner för den som ertappas med fusk utan också att det finns ett effektivt system för att upptäcka detta (prop. 1995/96:25, bet. 1995/96:FiU1, rskr. 1995/96:132).

Även inom studiestödet har kontrollfrågorna kommit att aktualiseras under senare tid. I regleringsbrevet för 2000 uppdrog regeringen åt CSN bl.a. att utforma en modell för långsiktig kontrollstrategi med bredd inom studiestödsområdet.

11.3.2 Omfattningen av felaktiga utbetalningar

På initiativ av riksdagen gjordes i mitten av 1990-talet en första kartläggning av systembrister och fusk inom social- och arbetslöshetsförsäkringen. I de s.k. fuskrapporterna (se avsnitt 8.2) bedömde RRV att det totala beloppet av felaktiga utbetalningar på grund av fusk, överutnyttjande och systembrister årligen uppgår till 5–7 miljarder kronor. Till största delen är det sådant fusk som innebär att den enskilde uppbär en förmån och samtidigt har en arbetsinkomst, vare sig detta är svart arbete eller vitt arbete. Detta fusk kan inte upptäckas och förhindras genom det informationsutbyte som är aktuellt i denna utredning. Det fusk som kan upptäckas genom ett utökat elektroniskt informationsutbyte är framför allt det fusk som består av dubbla utbetalningar. Vad gäller omfattningen av detta fusk finns inga undersökningar som omfattar samtliga system som behandlas av denna utredning. Det finns endast vissa begränsade studier avseende arbetslöshetsförsäkringen.

I kapitel 8 har vi beskrivit olika studier som försökt beräkna det fusk som förekommer i arbetslöshetsförsäkringen och som innebär att arbetslöshetsersättning utbetalas samtidigt med en annan förmån. Enligt studierna är denna form av fusk visserligen inte särskilt omfattande i relation till det fusk som RRV antagit förekommer med arbetslöshetsersättning och inkomst från svart arbete. Fuskets är inte heller särskilt omfattande i relation till de totala kostnaderna för

arbetslöshetsförsäkringen. Enligt studierna uppgår fusk i arbetslöshetsförsäkringen till cirka 2 promille av utbetalade belopp, eller cirka 65–80 miljoner kronor per år.

Från de system som är föremål för vår utredning betalas det årligen ut cirka 300 miljarder kronor, vilket motsvarar cirka 40 procent av utgiftstaket för staten inklusive ålderspensionssystemet. Arbetslöshetsförsäkringen svarar för cirka tio procent av dessa utbetalningar. Det är då intressant att göra ett tankeexperiment och utgå från antagandet att fusk i socialförsäkringen och studiestödet är av ungefär samma omfattning som fusk i arbetslöshetsförsäkringen och att felaktiga utbetalningar på grund av fusk med dubbla utbetalningar således uppgår till cirka två promille av totalt utbetalt belopp även i dessa system. Mot bakgrund av att det totala belopp som utbetalas från de aktuella systemen uppgår till cirka 300 miljarder kronor per år skulle fusk på grund av dubbla utbetalningar i arbetslöshetsförsäkrings-, socialförsäkrings- och studiestödssystemen i sådant fall uppgå till 600 miljoner kronor per år. Det finns dock inte stöd i materialet för att dra några slutsatser av den totala omfattningen av sådant fusk i samtliga de aktuella systemen.

Men det är inte enbart dubbla utbetalningar som kan förhindras genom ett utökat informationsutbyte. Felaktiga utbetalningar kan ha många orsaker som effektivt kan förhindras genom ett utökat elektroniskt informationsutbyte. Felaktiga utbetalningar kan ha sin grund i bristfälligheter i ärendehantering, av att uppgifter som utbyts i olika system inte är jämförbara eller att den enskilde oavsiktligt lämnat oriktiga uppgifter. Det bör i detta sammanhang anmärkas att felaktiga utbetalningar av arbetslöshetsersättning orsakade av en handläggare på en arbetslöshetskassa utgör en ej statsbidragsberättigad ersättning. Sådana felaktiga utbetalningar påverkar endast medlemsavgiften för medlemmarna i arbetslöshetskassan.

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. Exempel på detta är att den sökande under tiden som denne uppbär arbetslöshetsersättning påbörjar studier utan att det finns rätt till det med bibehållen arbetslöshetsersättning eller att den som uppbär sådan ersättning blir avanmäld från arbetsförmedlingen och därmed inte längre har rätt till arbetslöshetsersättning. Felaktiga utbetalningar kan förekomma på grund av att även andra uppgifter som en gång lämnats inte kontinuerligt uppdateras. När den enskilde själv är ansvarig för att lämna in uppgifter om ändrade förhållanden kan felaktigheter bero på att han eller hon inte kontinuerligt lämnar sådana ändringsuppgifter. Skälet till att uppgifterna inte uppdateras av den sökande själv behöver nödvändigtvis inte vara att denne avsiktligt

försöker fuska med bidrag utan kan givetvis bero på glömska, slarv, lättja eller okunskap.

Hur stor omfattningen är av felaktiga utbetalningar – som beror på annat än fusk som innebär att den enskilde uppbär en förmån och samtidigt har en arbetsinkomst, vare sig detta är svart arbete eller vitt arbete – går dock inte att säga utifrån de begränsade studier som finns.

11.3.3 Överväganden

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. Ur den synvinkeln är det viktigt att möjligheten till kontroll ökar och att drivkrafterna till felaktigt och ej avsett utnyttjande minimeras. Ett utbrett fusk kan vidare 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.

Hur stor omfattningen är av de felaktiga utbetalningar som vi nu talar om går som vi anmärkt ovan inte att säga utifrån de studier som finns. Det säger sig självt att i system där det varje år fattas miljontals beslut, och där det årligen betalas ut över 300 miljarder kronor, så leder ändå mycket låga promilleetal, vad gäller felaktiga utbetalningar, till avsevärda belopp i besparingar.

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 vi talat om här. Detta är särskilt tydligt i arbetslöshetsförsäkringen. I rapporten Fusk – systembrister och fusk i välfärdssystemen (1995:32) fann RRV att arbetslöshetskassorna endast uppmärksammat felaktiga utbetalningar i tio procent av de ärenden där felaktiga utbetalningar senare kunde konstateras ha utgått genom det s.k. STIKK I-projektet. Med ökade informationsmöjligheter kan, enligt vår mening, dessa felaktiga utbetalningar reduceras avsevärt.

Avslutningsvis kan nämnas att RRV har undersökt möjligheterna att kontrollera utbetalning av olika sociala förmåner genom ett gemensamt konto, ett transfereringskonto. RRV fann i sin rapport Effektivare informationsförsörjning inom transfereringsområdet (RRV 1998:48) inte anledning att föreslå något sådant centralt konto eller register. RRV förordade i stället att de myndigheter som berörs utvecklar sitt

informationssamarbete i en decentraliserad IT-miljö och tillstyrkte i stället en vidareutveckling av det s.k. Kontrollrutinprojektet som ligger till grund för vår utredning.

11.4 Särskilt om arbetslöshetskassornas behov

11.4.1 Allmänt

Även om lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring är uppbyggd utifrån förutsättningen att det är den sökande som ansvarar för att arbetslöshetskassan får kännedom om sådana förhållanden som kan påverka rätten till och storleken på ersättningen, så har arbetslöshetskassorna trots detta behov av att få kännedom om uppgifter som är hänförliga till ärenden hos andra, t.ex. hos de allmänna försäkringskassorna och CSN.

Samtidigt är arbetslöshetskassornas möjligheter att inhämta information på egen hand från myndigheter eller andra organ mycket begränsade. Det saknas t.ex. bestämmelser om uppgiftsskyldighet för myndigheter och allmänna försäkringskassor gentemot arbetslöshetskassorna. Arbetslöshetskassorna saknar också möjligheter att på annat sätt kontrollera uppgifter, t.ex. att den sökande står till arbetsmarknadens förfogande genom att göra hembesök. I dag sker följaktligen i princip ingen kontroll hos arbetslöshetskassorna av de uppgifter som den sökande lämnar i samband med ansökan om ersättning (se avsnitt 3.4). Den kontroll som sker är att redovisade uppgifter stämmer med de intyg som den sökande på egen hand inhämtat från den allmänna försäkringskassan eller CSN för att därefter ge in till arbetslöshetskassan. Men har den sökande inte uppgivit någon omständighet som föranleder krav på intyg, sker ingen som helst kontroll. För den som avser att fuska ligger det nära till hands att inte uppge en sådan omständighet.

Förklaringen till att arbetslöshetskassornas har mycket begränsade utredningsmöjligheter är, som vi beskrivit i avsnitt 6.3 (jfr även avsnitt 3.4), att de uppgifter arbetslöshetskassorna har behov av att inhämta från t.ex. allmänna försäkringskassor och CSN i regel omfattas av sekretess och att motsvarande sekretesskydd inte finns för uppgifterna om de lämnas ut till arbetslöshetskassorna.

Dagens bestämmelser om uppgiftsskyldighet för myndigheter och allmänna försäkringskassor har visat sig vara otillräckliga för att möta arbetslöshetskassornas behov av uppgifter i ärendehantering. Uppgiftslämnandet från de allmänna försäkringskassorna och CSN till

arbetslöshetskassorna sker, med undantag för uppgifter från CSN i ärenden om vuxenstudiestöd, manuellt och inte rutinmässigt utan först efter en prövning i varje enskilt fall. De uppgifter som lämnas ut kan därför variera mellan olika ärenden.

En väl fungerande och effektiv arbetslöshetsförsäkring förutsätter enligt vår mening att arbetslöshetskassorna kan bedriva sin ärendehantering så att den sökandes uppgifter kan kompletteras med eller kontrolleras mot uppgifter från CSN och allmänna försäkringskassor. Genom ökade informationsmöjligheter kan arbetslöshetskassorna tillgodose det växande kravet på service gentemot enskilda och på en utvecklad elektronisk kommunikation som följer av den allmänna IT-utvecklingen i samhället. De skäl som vi anför i avsnitt 11.1–11.3 för ett ökat utbyte av information i elektronisk form – effektiv ärendehantering, möjligheten till ökad service för den enskilde och förebyggande av felaktiga utbetalningar – gör sig således särskilt starkt gällande för arbetslöshetskassorna.

11.4.2 Behov av uppgifter från RFV och de allmänna försäkringskassorna

Arbetslöshetskassorna har behov av information om beviljade socialförsäkringsersättningar för att, enligt vad som föreskrivs i lagen om arbetslöshetsförsäkring, bedöma om arbetslöshetsersättning kan utgå och i sådant fall för vilken tid och med vilket belopp. De socialförsäkringsförmåner arbetslöshetskassorna för närvarande har behov av att få information om är sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, havandeskapspenning, närståendepenning, rehabiliteringspenning, smittbärarpennning, utbildningsbidrag, dagpenning vid totalförsvarspåbud, förtidspension, sjukbidrag, förtida uttag av pension och delpension.

Om en socialförsäkringsförmån, t.ex. sjukpenning eller föräldrapenning, inte utgår med helt belopp utan med en fjärdedel, hälften eller tre fjärdedelar kan arbetslöshetsersättning utgå för resterande del. Om en socialförsäkringsförmån utgår med helt belopp kan arbetslöshetsersättning över huvud taget inte utgå för samma period. Uppgifter om bl.a. omfattningen av en beviljad socialförsäkringsförmån är därför av betydelse både för samordning med utgående arbetslöshetsersättning och för att förhindra dubbla utbetalningar. Om rätt till arbetslöshetsersättning föreligger har uppgifter från de allmänna försäkringskassorna betydelse för bestämmande av normalarbetsid och dagsförtjänst och därmed med vilket belopp arbetslöshetsersättning skall betalas ut.

RFV och de allmänna försäkringskassorna lämnar i dag inte någon information i elektronisk form till arbetslöshetskassorna. Skälet är att uppgifterna hos de allmänna försäkringskassorna omfattas av socialförsäkringssekretess enligt bestämmelsen i 7 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100) och att det inte finns någon uttrycklig uppgiftsskyldighet som medger att försäkringskassorna kan lämna ut uppgifter till arbetslöshetskassorna. Det förhållandet att uppgiftslämnande kan ske för samordning av arbetslöshetsersättning enligt 20 kap. 9 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring och 15 kap. 5 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension har enligt RFV:s bedömning ansetts innebära att uppgiftslämnande inte får ske på elektronisk väg till arbetslöshetskassorna. Bestämmelserna i nyss nämnda paragrafer innebär att RFV och de allmänna försäkringskassorna, om de bedömer att så kan ske, får lämna ut uppgifter till arbetslöshetskassorna. Uppgifter får dock endast lämnas ut för samordning med arbetslöshetsersättning. Vad som avses med samordning är oklart eftersom det inte finns någon dokumentation av försäkringskassornas praxis vad gäller uppgiftslämnande till arbetslöshetskassorna.

RFV anser att begränsningen till samordning innebär att uppgifter inte skall lämnas ut av de allmänna försäkringskassorna om uppgifterna begärs för att arbetslöshetskassan skall bestämma rätten till arbetslöshetsersättning. Uppgifter får enligt RFV endast lämnas ut när rätten till ersättning redan har fastställts och då i syfte att arbetslöshetskassan skall kunna beräkna i vilken utsträckning arbetslöshetsersättning, med hänsyn till utgående socialförsäkringsförmåner, kan utgå.

Enligt förarbetena till 20 kap. 9 a § lagen om allmän försäkring skall den allmänna försäkringskassan inte efterfråga syftet med begäran. Vid ett elektroniskt informationsutbyte måste dock syftet med informationsöverföringen vara fastställt. Eftersom en elektronisk rutin inte ger någon möjlighet att sortera ut förfrågningar som avser samordning av ersättning och sådana som avser rätten till ersättningen som sådan har RFV bedömt att en elektronisk informationsöverföring inte kan ske på grund av nämnda bestämmelser. Arbetslöshetskassorna har i stället anmodat den sökande att begära in ett intyg från försäkringskassan som den sökande sedan själv skickar in till arbetslöshetskassan.

Enligt vår mening är ett uppgiftslämnande som är begränsat till samordning av arbetslöshetsersättning inte en lämplig lösning för att tillgodose arbetslöshetskassornas behov av information från de allmänna försäkringskassorna. Detta gäller särskilt mot bakgrund av att sekretess inte gäller för uppgifter sedan de överlämnats till arbetslöshetskassorna. Vi återkommer till detta i avsnitten 13.1 och 14.1.

Inom ramen för Kontrollrutinprojektet har utarbetats ett förslag till uppgiftslämnande på elektronisk väg från RFV och de allmänna

försäkringskassorna till arbetslöshetskassorna, se bilaga 2. Enligt förslaget skall arbetslöshetskassorna i en frågepost ange för vilken person de önskar information och försäkringskassorna i en svarspost lämna uppgifter, beträffande den av arbetslöshetskassan begärda förmånen, vad gäller aktuell ersättningsperiod. För dagarsättningar skall även uppgift om antalet dagar och omfattning samt beträffande månadsersättningen. Förtida uttag även belopp. Dessutom föreslås försäkringskassorna kunna skicka ändringsposter om uppgifterna i socialförsäkringsärenden ändras.

11.4.3 Behov av uppgifter från CSN

För att fatta ett korrekt beslut vad gäller rätten till arbetslöshetsersättning behöver arbetslöshetskassorna också få kännedom om pågående studier. CSN kan visserligen lämna uppgift om den sökande ansökt om studiestöd men har inte möjlighet att lämna information om de som studerar utan studiestöd eller om de som beviljats studiestöd fortfarande bedriver studier. Eftersom majoriteten av alla studier sker med studiestöd ger informationen från CSN en viss uppfattning av om studier bedrivs eller inte. Dessutom kan en person som söker arbetslöshetsersättning i undantagsfall beviljas arbetslöshetsersättning även om han eller hon studerar, nämligen i de fall särskilda skäl föreligger. Uppgifterna från CSN kan därför utgöra ett bra hjälpmedel vid bedömning av ersättningsärenden i arbetslöshetsförsäkringen.

Möjligheten för arbetslöshetskassorna att få uppgifter från CSN styrs helt av reglerna i sekretesslagen, eftersom det saknas bestämmelser om uppgiftslämnande för CSN till arbetslöshetskassorna. Uppgifterna hos CSN kan omfattas av studiestödssekretess i 9 kap. 5 § sekretesslagen.

CSN lämnar, som vi beskriver i avsnitt 5.5 redan i dag, utan författningsstöd, uppgifter på elektronisk väg till arbetslöshetskassorna i ärenden om vuxenstudiestöd. De uppgifter arbetslöshetskassorna på detta sätt får från CSN är enbart en konsekvens av funktionen hos det tekniska system som i sin tur syftar till att ge CSN uppgifter från arbetslöshetskassorna (avsnitt 5.4). Ett uppgiftslämnande som sker till följd av CSN:s eget informationsbehov är självfallet inte en ändamålsenlig lösning av arbetslöshetskassornas informationsbehov. Förutom att uppgiftslämnandet är mycket begränsat, eftersom det endast omfattar vuxenstudiestöd, upphör informationsutbytet att gälla med anledning av det nya studiestödet som införs den 1 juli 2001. Enligt övergångsreglerna till den nya studiestödslagen (1999:1395) upphör de äldre studiestöden att gälla senast den 30 juni 2003. I vart fall från denna

senare tidpunkt kommer CSN inte längre att ha något behov av att inhämta uppgifter från arbetslöshetskassorna och arbetslöshetskassorna kommer att från denna tidpunkt inte ens att få den begränsade information i elektronisk form de får i dag, i vart fall inte vad beträffar särskilt vuxenstudiestöd och särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa. Vad gäller särskilt utbildningsbidrag så kan det komma att bibehållas i vart fall så länge det s.k. Kunskapslyftet finns kvar, dvs. till utgången av år 2002. Arbetslöshetskassorna har behov av information även efter det att CSN:s informationsbehov upphört. Arbetslöshetskassorna har även behov av att få uppgifter om studier i de fall den sökande är aktuell för studiemedel. Uppgifter i studiemedelsärenden lämnas inte till arbetslöshetskassorna i det system som finns utarbetat mellan dem och CSN i dag. Vi återkommer till detta i avsnitt 13.1 och 14.1.

11.4.4 Behov av uppgifter från länsarbetsnämnderna

Arbetslöshetskassornas behov av att få in grundläggande uppgifter för sitt beslutsfattande om sökande som är anmälda och avanmälda vid arbetsförmedlingen samt uppgift om personer som anvisats ett arbetsmarknadspolitiskt program har lett till att länsarbetsnämnderna rutinmässigt och på eget initiativ lämnar sådana uppgifter till kassorna på elektronisk väg (avsnitt 5.2). Dessa uppgifter omfattas dock av sekretess enligt 7 kap. 10 § sekretesslagen (se avsnitt 6.2.4). Sekretess gäller enligt denna paragraf med ett omvänt skaderekvisit, dvs. huvudregeln är att sekretess gäller. Endast om det står klart att uppgiften kan röjas utan men för den enskilde eller denne närstående får uppgifterna lämnas ut.

Det finns i dag inte någon föreskrift i lag eller förordning som innebär att länsarbetsnämnderna är skyldiga att lämna nämnda uppgifter till arbetslöshetskassorna, utan hinder av sekretess.

Uppgifterna i samband med anmälan vid arbetsförmedlingen är av avgörande betydelse för att arbetslöshetskassorna skall kunna besluta om rätt till arbetslöshetsersättning, eftersom grundvillkoret för ersättningen är att den sökande står till arbetsmarknadens förfogande. Ett utlämnande av en uppgift om anmälan vid arbetsförmedlingen kan förmodligen inte anses utgöra men för den enskilde eftersom det ligger i dennes intresse att arbetslöshetskassorna får uppgift om att sådan anmälan skett.

Däremot är det enligt vår mening oklart om uppgift om avanmälan från arbetsförmedlingen eller om anvisning om arbetsmarknadspolitiskt program kan lämnas ut, utan hinder av sekretess. När arbetslöshets-

kassan i fråga mottar en sådan uppgift stoppas fortsatta utbetalningar från arbetslöshetsförsäkringen.

Bestämmelsen i 1 kap. 5 § sekretesslagen som möjliggör nödvändigt uppgiftslämnande ger, enligt utredningens mening, inte stöd för det utbyte av information som nu pågår eftersom bestämmelsen tar sikte på den utlämnande myndighetens behov, inte mottagarens. Arbetslöshetsförsäkringen är uppbyggd utifrån den förutsättningen att det är den enskilde som till arbetslöshetskassan har att lämna uppgift om att denne står till arbetsmarknadens förfogande. Detta framgår också av 2 § femte stycket i AMS föreskrifter för länsarbetsnämnderna om ekonomiskt stöd vid arbetslöshet. Uppgift om avanmälan skall enligt 3 § i AMS föreskrifter visserligen lämnas av arbetsförmedlingen till arbetslöshetskassorna. Föreskrifter från AMS bryter emellertid inte sekretess i arbetsförmedlingsärenden. Endast föreskrifter i lag eller förordning bryter enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen sådan sekretess (avsnitt 6.2.3). Vi återkommer till frågan om författningsreglering av informationsöverföringen i avsnitten 14.1–14.3.

11.4.5 Arbetslöshetskassornas uppgiftslämnande

Dagens informationsutbyte mellan arbetslöshetskassor och myndigheter respektive allmänna försäkringskassor innebär att arbetslöshetskassorna lämnar uppgifter, även rutinmässigt på elektronisk väg, utan att de har någon författningsskyldighet att göra detta. Det är endast på ett område som det finns en skyldighet i detta hänseende för arbetslöshetskassorna och det är mot allmänna försäkringskassor och endast i ärenden om ålderspension enligt 15 kap. 13 § lagen om inkomstgrundad ålderspension. Det är enligt vår mening otillfredsställande att ett så viktigt informationsutbyte som det mellan arbetslöshetskassorna och de allmänna försäkringskassorna och CSN bygger på arbetslöshetskassornas goda vilja.

I avsaknad av en författningsreglerad uppgiftsskyldighet kan arbetslöshetskassorna som privaträttsliga organ givetvis själva bestämma om de skall lämna ut efterfrågade uppgifter. De har också frihet att upphöra med ett sådant utlämnande.

12 Den personliga integriteten

Vår bedömning: Ett ökat utbyte av information går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

Den ökade mängden information i register och andra databaser och det ökade flödet av personuppgifter väcker frågor om vilka risker för obehöriga intrång i den personliga integriteten som upprättandet av databaser och elektroniska överföringar kan medföra. Enligt direktiven har utredningen att undersöka om ett ökat informationsutbyte går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. I detta kapitel redogör vi för våra överväganden i detta avseende.

Avvägningen mellan de skäl som talar för ökade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter och andra organ och de integritetsskäl som talar mot detta skall i första hand göras vid utformningen av reglerna om sekretess och sekretessgenombrott (se kapitel 13 och 14). I detta kapitel tar vi dock på ett samlat sätt ställning till dessa frågor.

Myndigheters behandling av personuppgifter i form av utlämnande genom direktåtkomst kräver särskilda överväganden ur integritetssynpunkt. Detta redovisar vi i kapitel 17.

12.1 Bakgrund

12.1.1 Begreppet personlig integritet

Begreppet personlig integritet har utretts i flera sammanhang, bl.a. av Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén i betänkandet Data och integritet (SOU 1972:47), Datalagstiftningskommittén i betänkandet Personregister – Datorer – integritet (SOU 1978:54) och Data- och offentlighetskommittén i betänkandet Integritetsskyddet i informations-samhället (Ds Ju 1987:8). Grundtanken med personlig integritet kan

som Integritetsskyddskommittén (SOU 1980:8 s. 71) framförde, uttryckas så att den enskilde kan göra anspråk på en fredad privat sektor inom vilket han kan avvisa inblandning från utomstående. Integritetsbegreppet kan då ses som liktydigt med den enskildes anspråk på att information om hans privata angelägenheter inte skall vara tillgänglig för eller få begagnas av utomstående utan hans vilja.

I svensk lagstiftning finns inte någon enhetlig definition av begreppet personlig integritet. Begreppet har i svensk rätt definierats negativt utifrån den kränkning av den personliga integriteten som kan ske. Någon positiv definition av begreppet finns således inte.

I Nationalencyklopedin definieras ordet integritet som rätten att "få sin personliga egenart och inre sfär respekterad och att inte utsättas för personligen störande ingrepp (personlig integritet)" (Nationalencyklopedin, nionde bandet, 1992, s. 502). Personlig integritet har enligt encyklopedin ett nära samband med människans värdighet och kränkning av den personliga integriteten kan ske på fysisk väg t. ex. i form av våld, tvång eller åga eller på psykisk väg, genom exempelvis förnedring, diskriminering och indoktrinering.

I betänkandet Data och integritet (SOU 1972:47) angavs bl.a. uppgifter om brott, påföljder, tvångsåtgärder men även uppgifter om betyg och inkomst som sådana uppgifter som bör skyddas. Enligt en av professor Stig Strömholm upprättad kränkingskatalog kan intrång i den personliga integriteten ske både i fysisk och annan mening genom insamlande av uppgifter om en persons privata förhållanden och genom offentliggörande eller annat utnyttjande av material om en persons privata förhållanden. Enligt katalogen kan kränkning bl.a. ske genom utnyttjande av elektronisk avlyssningsapparat, spridande av förtrolig information i strid med tystnadsplikt, offentliggörande av annans privata förhållanden, utnyttjande av annans namn, bild eller liknande identifieringsmedel eller genom angrepp på annans heder och ära (Svensk Juristtidning 1971 s. 698 f).

12.1.2 Regler till skydd för den personliga integriteten

Svensk lagstiftning innehåller flera grundläggande bestämmelser till skydd för den personliga integriteten. I 1 kap. 2 § regeringsformen föreskrivs att det allmänna skall värna om den enskildes privatliv. Även i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) finns sådana bestämmelser, t.ex. i artikel 8 – rätt till skydd för privat- och familjeliv. Europakonventionen gäller som lag här i landet enligt

lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Sverige har också ratificerat Europarådets dataskyddskonvention från år 1980 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter. I detta sammanhang kan även nämnas att rätten till skydd mot ingrepp i privatliv och familjeliv också föreskrivs i Förenta Nationernas universella deklaration om de mänskliga rättigheterna från 1948.

Skyddet för den personliga integriteten kommer till uttryck på flera olika håll i svensk lagstiftning. Ett exempel är sekretesslagen (1980:100) enligt vilken bl.a. enskildas förhållanden under vissa förutsättningar skyddas av sekretess.

I 2 kap. 3 § regeringsformen finns en särskild bestämmelse som avser integritetsskyddet vid användandet av automatisk databehandling. Enligt bestämmelsen skall varje medborgare, i den utsträckning som anges i lag, skyddas mot att den personliga integriteten kränks genom att uppgifter om honom eller henne registreras med hjälp av automatisk databehandling.

Personuppgiftslagen, som genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, syftar till att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Behandling av personuppgifter som inte är förenlig med personuppgiftslagen är otillåten. Vid sidan av personuppgiftslagen finns särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter i den registerlagstiftning som gäller för en viss verksamhet, t.ex. lagen (1994:459) om arbetsförmedlingsregister som gäller i länsarbetsnämndernas verksamhet och socialförsäkringsregisterlagen (1997:934) som gäller behandling av personuppgifter i RFV:s och de allmänna försäkringskassornas verksamhet.

12.2 Överväganden

12.2.1 Nackdelar med ett utökat informationsutbyte

Automatiserad behandling av personuppgifter kan innebära nackdelar från integritetsskyddssynpunkt, och detta gäller särskilt vid myndighetsutövning. Myndigheters behandling av stora informationsmängder som är samlade så att uppgifter är enkelt sökbara på elektronisk väg innebär risk för att enskilda personer skall utsättas för oacceptabla intrång i den personliga sfären.

Med modern teknik har det blivit möjligt att sammanföra och överblicka stora informationsmängder. Informationen kan vara bred, dvs. uppgifter om många människor och djupgående, dvs. många uppgifter om varje enskild människa. Informationen kan också samlas centralt i t.ex. rikstäckande register. Lagrad information kan hållas aktuell och göras tillgänglig på ett enkelt sätt. Det kan även vara möjligt att på ett enkelt sätt göra jämförelser och urval bland de lagrade uppgifterna. Även förhållandevis oförargliga uppgifter kan om de samlas tillsammans med andra sådana uppgifter skapa en totalbild av en människas enskilda förhållanden som i sin tur kan innebära ett otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Detta gäller särskilt om uppgifter ur olika informationssystem sambearbetas även om uppgifterna i grunden inte är jämförbara sinsemellan (Kring & Wahlqvist, Datalagen med kommentarer, 1989, s. 11–13).

12.2.2 Personlig integritet – inte en absolut rättighet

Ett argument mot att över huvud taget införa datoriserade myndighetsregister eller mot att tillåta sambearbetning mellan sådana register är att statens kontroll över medborgarna därigenom ökar. Mot detta kan anföras att ett utvecklat samhälle svårligen kan klara sig utan datoriserade myndighetsregister och vissa sambearbetningar. Situationen är den att det i dag hos varje myndighet finns datoriserade register och på många håll tillåts även sambearbetning. Frågan är i stället vilka sambearbetningar som kan tillåtas och hur man skall förfara för att detta skall kunna ske under betryggande former.

Ett argument mot den typ av sambearbetning av uppgifter mellan olika system, som skedde t.ex. i STIKK-projektet (avsnitt 8.1), är att själva misstanken om fusk på detta sätt innebär en kränkning av den personliga integriteten. Mot detta kan hävdas att endast ett fåtal fuskar och att utgångspunkten därför är att de som kontrolleras inte har ägnat sig åt något fusk. Detta innebär att den kontroll som utövas vid sambearbetning inte är mer ingripande än den kontroll som sker exempelvis vid en vanlig polisiär trafikkontroll (jfr yttrande av bitr. professorn Göran Collste vid Centrum för tillämpad etik, Linköpings universitet i bilaga 4 till SOU 1997:39 s. 806).

Som vi nämnt inledningsvis tillgodoses kraven på skydd mot otillbörliga intrång i den personliga integriteten vid informationsöverföringar i viss mån vid utformningen av sekretessreglerna. I debatten i början av 1970-talet gjordes emellertid gällande att reglerna om sekretess för olika uppgifter hos myndigheter inte räckte för att skydda integriteten i ett datoriserat samhälle. Detta var ett skäl för att

sekretessreglerna kompletterades med insyns- och kontrollmöjligheter för allmänheten gentemot dem som använder sig av ADB-teknik för personregistrering genom införandet av datalagen (1973:289) och registerlagstiftning för skilda verksamheter (jfr a.a., s. 11–13). Den enskildes integritet skyddas i dag bl.a. av de krav som ställs på behandlingen av personuppgifter i personuppgiftslagen och den särslagstiftning som finns för behandlingen av personuppgifter i en viss verksamhet.

Rätten till personlig integritet är dock inte en absolut rättighet. I lagstiftningen har denna rättighet fått vägas mot andra intressen. I sekretesslagen finns t.ex. en möjlighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter efter en prövning av skaderisken vid ett utlämnande och i rättegångsbalken finns bestämmelser angående tvångsmedel som innebär att den enskildes integritet kan få vika för behovet av en effektiv straffprocess. På samma sätt finns det i registerlagstiftningen angivet i vilka fall myndigheter får behandla uppgifter i personregister eller uppgiftssamlingar och under vilka förutsättningar uppgifter får lämnas ut från sådana register eller uppgiftssamlingar.

I kapitel 11 har vi redogjort för de allmänna intressen som talar för ett ökat utbyte av information, dvs. behovet av en ökad effektivitet hos myndigheter, allmänna försäkringskassor och inte minst hos arbetslöshetskassor, möjligheten att kunna ge den enskilde bättre service och intresset av att välfärdssystemen inte undergrävs av fusk och överutnyttjande. Det är mot dessa viktiga allmänintressen som behovet av skydd för den personliga integriteten skall vägas.

12.2.3 Bedömningen måste göras mot bakgrund av ett redan pågående informationsutbyte

Redan i dag finns det ett omfattande elektroniskt informationsutbyte mellan de i utredningen aktuella myndigheterna och de allmänna försäkringskassorna. Information överförs även elektroniskt från arbetslöshetskassorna till de allmänna försäkringskassorna och CSN. Informationsutbytet mellan myndigheterna och de allmänna försäkringskassorna är i huvudsak författningsreglerat. Dessa elektroniska informationsöverföringar har inte ansetts innebära oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Vad utredningen syftar till är framför allt att arbetslöshetskassorna skall få tillgång till ett liknande informationssystem. Hade arbetslöshetsförsäkringen administrerats av en myndighet är det svårt att tänka sig att denna myndighet inte skulle haft tillgång till ett omfattande informationsutbyte, inte bara med länsarbetsnämnderna utan även med de allmänna försäkringskassorna och CSN.

Det förhållandet att dagens redan omfattande informationsutbyte mellan länsarbetsnämnderna, RFV, de allmänna försäkringskassorna och CSN utökas något, så att det även omfattar arbetslöshetskassorna, kan, enligt vår mening, inte anses innebära ett oacceptabelt intrång i den enskildes integritet. Skulle man göra en annan bedömning ligger det nära till hands att anse att det omfattande och författningsreglerade informationsutbyte som i dag sker mellan de nämnda myndigheterna och de allmänna försäkringskassorna är oacceptabelt.

Vad gäller information från länsarbetsnämnderna så är en elektronisk förbindelse redan upprättad (se avsnitt 5.2). I viss utsträckning överför även CSN i ärenden om vuxenstudiestöd redan i dag uppgifter till arbetslöshetskassorna (se avsnitt 5.5).

Med något enstaka undantag finns det inte någon författningsreglerad uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassorna. Trots detta lämnar arbetslöshetskassorna rutinmässigt på elektronisk väg stora mängder uppgifter till främst RFV och de allmänna försäkringskassorna men även till CSN (se avsnitten 5.4, 5.6 och 5.7). Denna omfattande informationsöverföring, som är nödvändig för de berörda myndigheterna, bygger på arbetslöshetskassornas goda vilja och har inte föregåtts av någon sedvanlig prövning såvitt gäller integritet och sekretess.

En författningsreglering av nuvarande informationsöverföringar är, enligt vår uppfattning, nödvändig och kan inte anses utgöra en försämring utan snarare en förbättring ur integritetssynpunkt jämfört med dagens situation. Skulle man komma till en annan bedömning måste man rimligen som en konsekvens av detta fråga sig om det omfattande uppgiftslämnandet från länsarbetsnämnderna till arbetslöshetskassorna och från arbetslöshetskassorna till CSN samt RFV och de allmänna försäkringskassorna kan tillåtas fortgå.

12.2.4 Sambearbetning har förutsatts vid förmånsreglernas utformning

Sambearbetning kan när det gäller skilda förmåner vara en förutsättning för att den beslutande myndigheten skall kunna få det underlag som behövs för att kunna fatta beslut i ett ärende. De materiella bestämmelserna i regelverken för skilda förmåner förutsätter t.o.m. i vissa fall att beslutande myndighet eller organ får uppgifter från ett annat system. Ett exempel på detta är vuxenstudiestöden. Regelverken är utformade så att de förutsätter att CSN får uppgifter från arbetslöshetskassorna om den sökandes dagpenning (jfr avsnitt 5.4).

Informationsutbytet mellan de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna är till stor del en konsekvens av utformningen av de regelverk som reglerar de i informationsutbytet ingående förmånerna. Grunderna för respektive förmånssystem har beslutats av riksdagen och, beträffande vissa förmåner, av regeringen. Man får enligt vår mening därvid utgå från att till grund för dessa beslut ligger bedömningen att sådana inslag i administrationen som är en nödvändig följd av förmånssystemens utformning inte kan anses medföra ett intrång i någons personliga integritet som är att anse som oacceptabelt (jfr regeringens beslut 1982-12-22, i ärende nr. 1149-82, att meddela Norrbottens läns landsting tillstånd att föra personregistret "Differentierade vårdavgifter").

12.2.5 Informationsutbytet avser ett begränsat antal uppgifter i ett ärende

Informationsutbytet avser i princip endast uppgifter om att en ansökan eller anmälan har lämnats in, vilken förmån som har beslutats, omfattningen av denna samt utbetalat belopp. Informationen från länsarbetsnämnderna avser endast uppgifter om att den sökande är anmäld vid arbetsförmedlingen, avanmäld därifrån eller om denne anvisats ett arbetsmarknadspolitiskt program. Vid en bedömning av om informationsutbytet är förenligt med kraven på skydd av den enskildes integritet är det viktigt att ha klart för sig att informationsutbytet inte avser de övriga uppgifter om den enskilde som kan finnas i ett ärende, t.ex. om den sökandens sjukdomstillstånd, anledningen till en persons arbetslöshet eller skälen för att en person valt att studera.

Den tekniska utvecklingen har medfört att det i dag finns förutsättningar att på ett tekniskt säkert sätt överföra skiktad information, dvs. särskilt utvalda uppgifter. Den myndighet eller det organ som har behov av vissa uppgifter i sin verksamhet, t.ex. om uppbyggnaden av sjukpenning eller arbetslöshetsersättning, kan därför på elektronisk väg få del av dessa uppgifter utan att de övriga uppgifter som finns lagrade elektroniskt i ärendet, t.ex. sjukdomsbilden eller anledningen till arbetslösheten, behöver lämnas ut. Ett begränsat antal uppgifter kan således i dag överföras från en verksamhet till en annan på såväl elektronisk väg som manuellt per telefon, brev eller fax.

12.2.6 En författningsreglering stärker den enskildes integritet

I dag förekommer det att stora mängder information överförs på elektronisk väg trots att mottagaren endast behöver en viss eller vissa av dessa uppgifter. De uppgifter mottagaren behöver är i dessa fall sådana uppgifter som kan erhållas först efter en tolkning av den överförda informationen. Vissa system är uppbyggda så att mottagaren får göra denna tolkning i stället för att utlämnaren gör den innan utlämning sker. Informationen från t.ex. länsarbetsnämnderna till CSN och arbetslöshetskassorna gäller i princip uppgifter om den sökande är anmäld vid arbetsförmedlingen som arbetssökande, avanmäld därifrån eller anvisats ett arbetsmarknadspolitiskt program. Länsarbetsnämnderna överför denna information genom att ange den kod för sökandekategori som den sökande har hos arbetsförmedlingen. Koden kan, förutom uppgift om arbetslöshet och platsförmedlingsservice, även innehålla information om att den sökande har behov av mer omfattande service, t.ex. vägledning eller utbildning, att den enskilde är s.k. ombytessökande vid Samhall eller att ansökan avser offentligt skyddat arbete.

Enligt vår mening är det av hänsyn till den enskildes integritet 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 den lag som reglerar behandlingen av personuppgifter i utlämnarens eller mottagarens verksamhet eller som framgår av den ändamålsbeskrivning som upprättats för behandlingen av personuppgifter i verksamheten. Vidare kan uppgifter som inte omfattas av en uttrycklig uppgiftsskyldighet endast lämnas ut efter det att en sekretessprövning gjorts. Det sagda innebär att utlämnande myndighet inför upprättandet av en elektronisk förbindelse med någon annan har att pröva och tolka de uppgifter som finns i de egna registren och därefter överföra endast resultatet av denna tolkning till mottagaren. Det finns således behov av en skärpning i detta avseende såvitt gäller vissa informationsöverföringar. Enligt vår uppfattning är detta möjligt endast genom en författningsreglering.

De förslag som vi lägger fram i detta betänkande innebär att endast de konkreta uppgifter som är föreskrivna i lag och förordning skall få överföras utan hinder av sekretess. Annan information kan överföras endast efter en sekretessprövning enligt den för respektive verksamhet gällande sekretessbestämmelsen och efter en prövning av bestämmelserna i 1 kap. 5 § och 14 kap. 3 § sekretesslagen (se avsnitt 6.2.1 och 6.2.3).

12.2.7 En elektronisk informationsöverföring kan förutses

Jämfört med ett manuellt informationsutbyte, som innebär att information överförs muntligen eller skriftligen, har ett elektroniskt informationsutbyte den fördelen att det för den enskilde är möjligt att förutse exakt vilka uppgifter som kommer att överföras från en verksamhet till en annan. För all slags överföring gäller att de uppgifter som överförs skall framgå av ett på förhand bestämt ändamål för behandling av personuppgifter i en viss verksamhet. Den registrerade har rätt att få information om detta ändamål. Till skillnad från manuella överföringar kan en elektronisk överföring endast avse förprogrammerade uppgifter. Därigenom har den enskilde möjlighet att få kännedom om exakt vilka konkreta uppgifter som överförs från en verksamhet till en annan. Denna begränsning i informationsöverföringen finns inte vid ett manuellt informationsutbyte.

12.2.8 Informations- och kommunikationsskyldighet

Ett informationsutbyte mellan de allmänna försäkringskassorna, RVV, CSN, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna skall givetvis föregås av tydlig information till de registrerade om att uppgifter kommer att utbytas mellan systemen och syftet med detta. En sådan informationsskyldighet kan anses följa redan av personuppgiftslagen (1998:204) men bör även, enligt vår mening, preciseras i registerlagstiftning eller ändamålsbeskrivningarna för respektive register. Bestämmelser om detta kan utformas på ett sådant sätt att exempelvis den som ansöker om en socialförsäkringsförmån i samband därmed får information om att de uppgifter som denne lämnar kan komma att kontrolleras mot uppgifter som finns elektroniskt lagrade hos andra myndigheter och organ.

Ett informationsutbyte med andra än den sökande i ett arbetslöshetsförsäkringsärende förutsätter vidare att arbetslöshetskassorna kommunicerar de inkomna uppgifterna med den sökande innan ärendet avgörs. Reglerna i förvaltningslagen (1986:223), däribland reglerna i 16–17 §§ som syftar till att garantera den enskildes insyn i ett ärende, gäller inte för arbetslöshetskassorna. Allmänna rättsgrundsatser som avser t.ex. kommunikationsprincipen eller motiveringsskyldigheten för beslut kan dock sägas vara tillämpliga även för arbetslöshetskassorna (jfr Marcusson, *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*, s. 39). Parts rätt till insyn i ärendet skyddas även av bestämmelsen i artikel 6 i Europakonventionen som reglerar rätten till en rättvis

rättegång. Vidare har EG-domstolen fastslagit att en sådan allmän rättsprincip även gäller enligt gemenskapsrätten (mål 222/84 Johnston mot Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary [1986] ECR 1651, se även mål 17/74 Transocean Marine Paint Association mot Kommissionen [1974] ECR 1063). Arbetslöshetskassorna tillämpar i dag i viss utsträckning dessa grundläggande rättsprinciper, exempelvis i de fall då kassorna inhämtat uppgifter från andra än den sökande i den del av ärendehantering som rör omprövning av ett beslut om rätt till ersättning eller när den sökandes rätt till ersättning kan ifrågasättas. Genom aktiva tillsynsåtgärder kan AMS följa upp arbetslöshetskassornas ärendehantering i detta avseende.

12.2.9 Jämförelse med andra länder

En jämförelse med andra länder i vår närhet (kapitel 10) visar att det i regel sker ett informationsutbyte mellan socialförsäkrings-, studiestöds- och arbetslöshetsförsäkringssystemen och det även om arbetslöshetsförsäkringen administreras av privata organ. I vissa länder sker informationsutbytet på manuell väg medan det i andra sker på elektronisk väg. Skälet för att låta även privata organ omfattas av ett elektroniskt informationsutbyte med myndigheterna anses i Nederländerna vara att det är nödvändigt på grund av att förvaltningsuppgiften överlåtits till detta privata organ. De fem privata bolag som i dag ansvarar för utbetalning av arbetslöshetsersättning deltar i det elektroniska informationsutbyte som sker mellan olika sociala system i syfte att ge beslutande myndighet eller organ ett korrekt beslutsunderlag. I Nederländerna pågår vidare ett arbete med att överföra information till kommunerna på elektronisk väg genom att kommunerna får direktåtkomst till vissa uppgifter. I Finland där arbetslöshetsförsäkringen, i likhet med organisationen i Sverige, administreras av arbetslöshetskassor som är privata organ sker ett informationsutbyte i dag mellan socialförsäkrings- och arbetslöshetsförsäkringssystemen. En översyn pågår i syfte att driftsätta ett elektroniskt informationsutbyte mellan dessa system via Internet senast i slutet av år 2001. I de länder där ett elektroniskt informationsutbyte sker mellan de i utredningen aktuella systemen har informationsutbytet inte ansetts utgöra ett oacceptabelt intrång i den personliga integriteten.

12.2.10 Sammanfattning

Vid en bedömning av om ett ökat utbyte av information går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten, måste man ha klart för sig att ett omfattande informationsutbyte redan pågår. Det stora behov av uppgifter som finns hos myndigheterna, de allmänna försäkringskassorna och arbetslöshetskassorna har närmast successivt tvingat fram olika informationsöverföringar. Dessa överföringar har sällan föregåtts av aktiva ställningstaganden från statsmakternas sida. I stället sker överföringarna utan stöd av en författningsreglering och, vad gäller arbetslöshetskassorna, på frivillig grund.

De ytterligare informationsöverföringar som kan komma till stånd som en följd av denna utrednings arbete är främst sådana som tillgodoser arbetslöshetskassornas behov. I övrigt kan våra förslag främst innebära en författningsreglering av ett redan pågående elektroniskt informationsutbyte.

Det förhållandet att dagens redan omfattande informationsutbyte mellan de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN och länsarbetsnämnderna utökas något, så att det även omfattar arbetslöshetskassorna, kan, enligt vår mening, inte anses innebära ett oacceptabelt intrång i den enskildes integritet. Skulle man komma till en annan bedömning måste man nog som en konsekvens av detta även anse att det omfattande och författningsreglerade informationsutbyte som i dag sker mellan de nämnda myndigheterna och de allmänna försäkringskassorna är oacceptabelt.

Skulle man begränsa det nuvarande utbytet av information skulle detta vara en utveckling som går stick i stäv med den utveckling som sker i andra jämförbara länder med rättsordningar som – såvitt vi kan bedöma – tillfredsställer högt ställda krav på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

Skulle man anse att det nu pågående informationsutbytet och de förslag vi lämnar såvitt avser arbetslöshetskassornas behov av information, inte går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten tvingas man som en konsekvens av detta ändra utformningen av många förmånssystem, främst på det arbetsmarknadspolitiska området.

Som vi närmare har redogjort för i kapitel 11 finns det starka skäl för ett utökat informationsutbyte. I de system som är föremål för vår utredning och där det årligen betalas ut cirka 300 miljarder kronor – utbetalningar som föregåtts av miljontals beslut – finns stora möjligheter till effektivitetsförbättringar genom ett ökat informationsutbyte. Vi har även beskrivit hur servicen för den enskilde förbättras, hur

kontrollen av statliga medel förbättras och hur felaktiga utbetalningar kan förhindras. Dessa starka allmänna intressen väger enligt vår uppfattning tungt vid den bedömning vi har att göra såvitt avser den personliga integriteten. Vi är dessutom av den uppfattningen att skyddet för den personliga integriteten inte behöver försämrats som en följd av förslag som möjliggör ett ökat informationsutbyte. I dag finns omfattande informationsöverföringar utan författningsmässigt stöd. Genom en författningsreglering kan den enskildes integritet stärkas avsevärt. Genom våra förslag kommer – till skillnad från vad som är fallet i dag – endast de uppgifter som mottagaren behöver i ett ärende att lämnas ut. Sekretess kommer att garanteras vid arbetslöshetskassornas hantering av arbetslöshetsersättningsärenden och behandling av personuppgifter får inte ske i strid med reglerna på området. Den enskilde kommer att kunna förutse vilka uppgifter som kommer att överföras genom att denne informeras om den behandling som sker i form av utlämnande till andra.

Mot bakgrund av vad som nu anförts anser vi att ett utökat informationsutbyte i elektronisk form mellan arbetslöshetskassorna och de övriga aktörerna i utredningen går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Detta förutsätter att informationsutbytet bygger på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet, där de uppgifter som omfattas av denna skyldighet är preciserade och att den behandling av personuppgifter i elektronisk form som informationsutbytet innebär regleras i en författning eller framgår av ändamålsbeskrivningen för behandlingen av personuppgifter i de skilda verksamheterna. Det förutsätter även att de registrerade blir tydligt informerade om att de uppgifter som de lämnar kommer att kontrolleras mot elektroniskt lagrade uppgifter hos andra myndigheter och organ. De förslag vi lämnar i detta betänkande tillfredsställer dessa krav.

Våra särskilda överväganden såvitt avser den personliga integriteten vid direktåtkomst redogör vi för i avsnitt 17.3.

13 Handlingsoffentlighet och sekretess i arbetslöshetsförsäkringen

I detta kapitel redogör vi för våra överväganden och förslag till författningsändringar som syftar till ett utökat informationsutbyte mot bakgrund av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess.

I avsnitt 13.1 redogör vi för våra avväganden vad gäller frågan om arbetslöshetskassorna skall omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess och i avsnitt 13.2 tar vi ställning till frågor om sekretess för uppgifter i arbetslöshetskassornas verksamhet.

I kapitel 14 redovisar vi våra överväganden vad avser sekretessbrytande bestämmelser, dvs. regler om uppgiftsskyldighet.

13.1 Handlingsoffentlighet och sekretess

Vårt förslag: Arbetslöshetskassorna anges i bilagan till sekretesslagen. Därmed blir reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess tillämpliga i ärenden om arbetslöshetsersättning.

Reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess skall däremot inte gälla i arbetslöshetskassornas handläggning av medlemskapsärenden.

13.1.1 Utgångspunkter

I avsnitt 11.4 har vi utvecklat skälen för att arbetslöshetskassorna bör ges utökade möjligheter att utbyta information med de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN och länsarbetsnämnderna. Det stora hindret för ett sådant ökat informationsutbyte är att sekretess inte kan garanteras för uppgifter som överlämnats till arbetslöshetskassorna. Vad gäller frågan hur detta hinder skall kunna undanröjas har vi övervägt flera alternativa lösningar.

En möjlig lösning för att tillgodose arbetslöshetskassornas informationsbehov är att låta informationsutbytet bygga på samtycke från den

enskilde. Sekretess till skydd för enskild kan enligt 14 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) helt eller delvis efterges av denne om inte annat följer av sekretesslagen. En fördel med ett informationsutbyte grundat på den enskildes samtycke kan, ur integritetssynpunkt, vara att den enskilde kan påverka vilka uppgifter som kan utbytas. Nackdelen med en sådan lösning är att ett informationsutbyte förutsätter den enskildes vilja till medverkan i det enskilda fallet och riskerar att bli ineffektivt. Arbetslöshetskassor, allmänna försäkringskassor och myndigheter som får in information som kan användas i ett informationsutbyte skulle behöva inhämta ett samtycke i varje enskilt fall för att ett informationsutbyte skulle kunna komma till stånd. Information skulle då endast kunna utbytas i de ärenden där den sökande samtyckt till detta men inte i andra. Det finns en risk att en sökande där behovet av kontroll är som störst inte lämnar sitt samtycke. Ett samtycke kan alltid återkallas och informationsutbytet skulle därför även vara beroende av att återkallelse inte sker.

Ett informationsutbyte grundat på samtycke ställer, såvitt vi kan bedöma, krav på att myndigheter eller andra organ ges möjligheter att avslå en ansökan för det fall samtycke till vissa utredningsåtgärder av någon anledning inte lämnas. Man kan därför ifrågasätta om ett sådant system i egentlig mening kan anses grundat på ett frivilligt samtycke av den enskilde. I vart fall förutsätter en sådan lösning en principiell översyn av om sociala förmåner eller arbetslöshetsersättning kan villkoras på sådant sätt. En sådan översyn ligger dock utanför vårt uppdrag, eftersom vi inte har att utreda under vilka förutsättningar en förmån kan beviljas i respektive regelverk.

Enligt vår mening bör informationsöverföringen mellan arbetslöshetskassorna, de allmänna försäkringskassorna och myndigheterna regleras på det sätt som lagstiftaren valt för informationsöverföringar mellan myndigheter och mellan myndigheter och sådana organ som i sekretesslagens mening jämföras med myndigheter. Det innebär att informationsöverföringen bör bygga på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet för och gentemot arbetslöshetskassorna (jfr kapitel 4).

En sådan författningsreglerad uppgiftsskyldighet, som ger stöd för ett rutinmässigt lämnande av uppgifter utan hinder av sekretess (avsnitt 6.2.3), förutsätter att sekretess kan garanteras för uppgifterna i arbetslöshetskassornas verksamhet.

En möjlig väg för att garantera sekretess är att införa bestämmelser om tystnadsplikt för handläggare av arbetslöshetsersättningsärenden. I promemorian Kontrakt för arbete (Ds 1999:58) har ett sådant förslag lämnats. Förslaget är att det införs en tystnadsplikt i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Enligt vår uppfattning är detta inte en lämplig lösning för att garantera sekretess för uppgifterna i arbetslöshetskassornas verksamhet. Som vi närmare kommer att utveckla i det följande är utgångspunkten nämligen att handlingsoffentlighet så långt det är möjligt bör råda i allmänna angelägenheter som innefattar myndighetsutövning oavsett om dessa handhas av myndigheter eller enskilda, och beträffande verksamheter som avser fördelning av statliga medel föreligger ett starkt intresse av offentlighet (prop. 1986/87:151 s. 151 och 152). Av skäl som vi närmare kommer att utveckla bör enligt vår mening i stället sekretess åstadkommas för uppgifter i arbetslöshetskassornas verksamhet genom att arbetslöshetskassorna omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess. Det sätt på vilket dessa regler utvidgas till enskilda organ är att de anges i bilagan till sekretesslagen (se avsnitt 6.1.3).

13.1.2 Frågans tidigare behandling

I samband med tillkomsten av bilagan till sekretesslagen och ändringen av 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen, övervägdes om arbetslöshetskassorna borde omfattas av handlingsoffentlighet och sekretess. Kommunalföretagskommittén (SOU 1983:61) ansåg att på grund av att arbetslöshetskassornas verksamhet står nära den som bedrivs av de allmänna försäkringskassorna, och att det i huvudsak är allmänna medel som distribueras genom arbetslöshetskassorna, så kunde inte bärande skäl anföras mot att ge offentlighetsprincipen samma tillämplighet inom arbetslöshetsförsäkringen som den har inom socialförsäkringen.

I propositionen (prop. 1986/87:151 s. 152) behandlades frågan om arbetslöshetskassorna skulle omfattas av handlingsoffentlighet utifrån det förhållandet att kassorna fördelar statliga medel. Beträffande sådan verksamhet uttalade regeringen att det föreligger ett starkt intresse av offentlighet och att principiella skäl talade för en utvidgad offentlighetsprincip rörande fördelning av statligt stöd i form av arbetslöshetsersättning.

De tyngst vägande skälen mot att arbetslöshetskassorna skulle omfattas av handlingsoffentlighet var enligt regeringen att det kunde uppstå ett sekretessbehov och att det av praktiska skäl, sammanhängande med kassornas organisation på lokal nivå, inte var lämpligt med en sådan ordning (prop. 1986/87:151 s. 154).

Lagrådet ansåg beträffande ställningstagandet i fråga om de organ och verksamheter där offentlighetsprincipen borde gälla, att förslaget präglades av en utomordentlig försiktighet. Med hänsyn till att det då

var fråga om endast de första stegen på vad som Lagrådet antog skulle bli en vidare utveckling, ansåg sig Lagrådet kunna godta remissens ställningstaganden (prop. 1985/86:151 s. 309–310). Någon översyn av behovet av insyn i arbetslöshetskassornas verksamhet har därefter inte varit aktuell.

Enligt vår mening är det viktigt att finna en lösning av sekretessproblematiken som samtidigt kan garantera allmänhetens behov av insyn i verksamheten. Behovet av insyn i den offentliga verksamhet som arbetslöshetsförsäkringen utgör påtalades av Lagrådet i förarbetena till lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (prop. 1996/97:107 bilaga 5 s. 221). Lagrådet konstaterade att det utmärkande draget för arbetslöshetskassornas verksamhet är myndighetsutövning, dvs. administration av allmänna medel enligt regler som i allt väsentligt fastställts av statsmakterna. Enligt Lagrådet måste man, mot bakgrund av att statsmakternas engagemang i arbetslöshetsförsäkringen blivit djupare, fråga sig om inte lagstiftaren i stället för att bygga vidare på traditionen med i princip enskilda rättssubjekt bort inrätta offentliga myndigheter att handha försäkringen, t.ex. med den allmänna försäkringen som förebild. Därigenom skulle man enligt Lagrådet vinna ökad klarhet beträffande arten av verksamhet samt inte minst utan vidare få till stånd en traditionell insyn i denna verksamhet som finns i annan offentlig verksamhet. Lagrådet konstaterade dock avslutningsvis att valet av organisationsform uteslutande är av politisk natur.

13.1.3 Skäl för handlingsoffentlighet

Enligt vår uppfattning är tiden nu mogen för att återigen överväga om offentlighetsprincipen bör omfatta arbetslöshetskassornas handläggning av arbetslöshetsersättningen. Vid tidigare nämnda ändring av 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen gjordes offentlighetsprincipen tillämplig på andra organ som på statens uppdrag handhar förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Utgångspunkten var som redan nämnts att handlingsoffentlighet skulle tillämpas även när samhällsuppgifter lämnats till organ utanför myndighetssfären. Myndighetsutövning som anförtrots dessa organ kan ske i form av tekniska kontroller, fördelning av statliga medel, beslutsfattande om statligt reglerade anställningar eller om civilpliktigas förhållanden (Regner, Eliason & Heuman, Sekretesslagen, en kommentar, s. B 4). I bilagan är således bl.a. Besiktningbolaget Aktiebolaget Svensk Bilprovning, flera högskolor

och stiftelser, Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar samt Sveriges Riksidrottsförbund upptagna.

Arbetslöshetskassornas administration av arbetslöshetsförsäkringen utgör myndighetsutövning. Den avser fördelning av statliga medel som ingår i den statliga budgetbehandlingen. År 1999 uppgick bruttoutgifterna för arbetslöshetsförsäkringen, dvs. för såväl grundförsäkringen som för den inkomstrelaterade försäkringen, till 32,4 miljarder kronor.

Även om arbetslöshetskassorna bidrar till finansieringen med för närvarande åtta procent av totalt utbetalat belopp, och dessa avgifter i sin tur härrör från medlemsavgifter betalas all ersättning ut över statsbudgeten.

Arbetslöshetskassornas verksamhet företer vidare stora likheter med den verksamhet som bedrivs hos de allmänna försäkringskassorna och det finns enligt vår mening inte något bärande skäl att inte ge offentlighetsprincipen samma tillämplighet inom arbetslöshetsförsäkringen som inom socialförsäkringsområdet.

Behovet av handlingsoffentlighet är särskilt påtagligt när det gäller grundförsäkringen. Grundförsäkringen kom, i samband med tillkomsten av lagen om arbetslöshetsförsäkring och lagen om arbetslöshetskassor, i princip att ersätta det tidigare kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS). KAS administrerades tidigare av länsarbetsnämnderna och administrationen av detta bidrag omfattades då av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess. Genom överförandet av administrationen av grundförsäkringen till arbetslöshetskassorna upphörde offentligheten i dessa ärenden.

I samband med att Svenska kyrkan skildes från staten gjordes reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess tillämpliga på delar av verksamheten inom kyrkan genom att denna verksamhet fördes in i bilagan till sekretesslagen. Skälet var att det ansågs viktigt att kyrkans verksamhet också i fortsättningen bedrivs under samma öppenhet och att allmänheten har tillgång till handlingar i samma utsträckning som tidigare. Efter relationsändringen kom därefter handlingsoffentlighet att gälla i de delar Svenska kyrkan har uppgifter som tillgodoser allmänna samhällsintressen (prop. 1998/99:38, bet. 1998/99:KU18, rskr. 1998/99:176). Det förhållandet att Svenska kyrkan, i likhet med arbetslöshetskassorna, är en medlemsorganisation har inte ansetts hindra handlingsoffentlighet i den verksamhet som utgör myndighetsutövning. Inte heller har det hindrat att samtliga registrerade trossamfund, bolag, föreningar, samfälligheter eller andra enskilda omfattas av handlingsoffentlighet såvitt avser den verksamhet som gäller prövning av frågor om ledighet och förmåner för totalförsvarspliktiga som fullgör civilplikt (prop. 1998/99:124, bet. 1999/2000:KrU3, rskr. 1999/2000:52). Det förhållandet att arbetslöshetskassorna är medlemsorganisationer

utgör mot denna bakgrund, enligt vår uppfattning, inte något skäl mot handlingsoffentlighet och sekretess i den verksamhet som utgör myndighetsutövning.

Arbetslöshetskassornas verksamhet har under 1990-talet genomgått flera förändringar som inneburit att ärendehantering har formaliserats. Ett exempel är införandet av bestämmelsen i nuvarande 49 § lagen om arbetslöshetsförsäkring. Enligt den bestämmelsen skall beslut av en arbetslöshetskassa i ärenden om arbetslöshetsersättning överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, i stället för som tidigare till AMS, och därefter till Försäkringsöverdomstolen. Enligt 58 § lagen om arbetslöshetsförsäkring är arbetslöshetskassan motpart vid enskilds överklagande av kassans beslut. Detta innebär att arbetslöshetskassorna företräder det allmänna i ärendet hos förvaltningsdomstol.

13.1.4 Organisationsfrågor

Ett införande av handlingsoffentlighet och sekretess i arbetslöshetsförsäkringen ställer vissa krav på att det finns en tydlig gräns mellan arbetslöshetskassans och närliggande organisationers, dvs. fackförbunds och andra intresseorganisationers, verksamhet. Det tyngst vägande skälet, som vid införandet av bilagan till sekretesslagen åberopades mot att låta arbetslöshetskassorna omfattas av handlingsoffentlighet och sekretess, sammanhänge just med arbetslöshetskassornas organisation på lokal nivå. Som framgår nedan menar vi att ett sådant krav på tydlig gräns finns redan i dag.

Även om flera arbetslöshetskassor på senare år har börjat dra en gräns mellan kassans och närliggande organisations verksamhet, förekommer det fortfarande att personer som formellt är anställda av ett fackförbund i kassans namn handlägger arbetslöshetsersättningsärenden. En handläggare kan också ha en delad anställning mellan kassan och fackförbundet. Denna delegation av arbetsuppgifter har varit praxis i hanteringen av arbetslöshetsförsäkringen sedan den 1935 blev en statlig angelägenhet.

Som vi närmare utvecklat i avsnitt 2.1.1 är arbetslöshetskassorna självständiga juridiska personer åt vilka förvaltningsuppgift överlämnats enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen. Enligt den bestämmelsen får förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning överlämnas till enskilt subjekt endast med stöd av lag. Myndighetsutövning har överlämnats till arbetslöshetskassorna genom lagen om arbetslöshetsförsäkring. Bestämmelsen i regeringsformen innebär att arbetslöshetskassorna inte i sin tur utan stöd av lag kan överlämna myndighetsutövningen till en annan organisation eller

enskild. Arbetslöshetskassornas verksamhet skall till följd härav vara skild från närliggande organisationers verksamhet.

Systemet med att delegera hanteringen av arbetslöshetsersättning till personal som är anställd av närliggande organisationer och inte av arbetslöshetskassorna, är för närvarande föremål för utredning av JO (Dnr 780-2000). AMS har i ett remissvar i ärendet uttalat att denna praxis inte är formellt riktig. AMS påpekar att styrelsen arbetar i sin tillsynsfunktion med att söka ändra på arbetsformerna i de arbetslöshetskassor som fortfarande har en delegerad myndighetsutövning. Gränsen för i vilken utsträckning arbetslöshetskassorna kan anlita andra personer än anställda hos arbetslöshetskassorna dras, som vi närmare utvecklar i det följande avsnittet, inte av sekretesslagen utan av bestämmelsen i 11 kap. 6 § regeringsformen.

13.1.5 Tystnadsplikt för icke anställda

Förbudet att röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift gäller enligt 1 kap. 6 § sekretesslagen för myndighet där uppgiften är sekretessbelagd samt för person som på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet och därvid har fått kännedom om uppgiften. Med myndighet jämställs sådana organ som upptagits i bilagan till sekretesslagen.

Sekretesslagen är följaktligen tillämplig på t.ex. sådana personer som har uppdrag hos en myndighet och som har en sådan anknytning till myndigheten att de kan sägas delta i verksamheten. Dessa personer får anses vara i allmän tjänst i den mening som avses i 8 kap. 7 § regeringsformen. Detta medför att sekretesslagen vid ett genomförande av vårt förslag blir tillämplig på bl.a. ledamöter i styrelsen för en arbetslöshetskassa när det gäller myndighetsutövningen.

Sekretesslagen gäller i princip inte den som är anställd hos ett privat rättssubjekt. Begreppet ”annan liknande grund” i 1 kap. 6 § sekretesslagen har dock tillkommit med hänsyn till att myndigheter i vissa fall anlitar personal som är anställd hos privata subjekt. En myndighet kan t.ex. träffa avtal med ett enskilt företag om utförande av vissa uppgifter, t.ex. privata dataföretag, kontoristföretag eller bevakningsföretag. Anställda i sådana företag är inte bundna av sekretesslagen. Oftast är det emellertid möjligt att undvika olägenheter som uppstår till följd av att enskilda handhar vissa uppgifter för en myndighet genom att företaget sluter avtal med sina anställda om tystnadsplikt eller genom att myndigheten ställer upp förbehåll om att uppgifter som arbetstagare som inte är offentliga funktionärer får

kännedom om i sin verksamhet inte får röjas för utomstående (prop. 1981/82:186 s. 41 f.).

En arbetstagare hos ett sådant privat företag eller hos ett fackförbund kan, om denne deltar i myndighetens verksamhet på samma sätt som om myndigheten hade ingått uppdragsavtal med vederbörande själv, därmed anses omfattas av sekretesslagens bestämmelser genom att denne på "annan liknande grund" deltar i en myndighets verksamhet.

Det sagda innebär att sekretesslagen i och för sig är tillämplig även på andra personer än arbetstagare hos en myndighet eller ett organ som anges i bilagan till sekretesslagen. Gränsen för i vilken utsträckning arbetslöshetskassorna kan anlita andra personer än anställda hos arbetslöshetskassorna i sin hantering av arbetslöshetsersättningsärenden dras dock inte av sekretesslagen utan av bestämmelsen i 11 kap. 6 § regeringsformen. Den innebär, som nämnts i föregående avsnitt, att myndighetsutövning endast med stöd av lag får överlämnas till ett enskilt subjekt.

13.1.6 Slutsatser

Sammanfattningsvis kan således konstateras att arbetslöshetsersättningen är en allmän angelägenhet och att hanteringen av sådan ersättning utgör myndighetsutövning. Försäkringen finansieras av statliga medel och arbetslöshetskassornas verksamhet företer väsentliga likheter med den verksamhet som bedrivs vid de allmänna försäkringskassorna.

Ett införande av regler om handlingsoffentlighet och sekretess i arbetslöshetsförsäkringen innebär, såvitt vi kan bedöma, inte några nya eller högre ställda krav på arbetslöshetskassorna avseende deras organisation än vad som redan får anses gälla i dag. Arbetslöshetskassornas elektroniska ärendehantering förutsätter vidare att de har bestämda rutiner för inhämtande, lämnande och annan behandling av personuppgifter. Redan personuppgiftslagens (1998:204) bestämmelser ställer därför krav på rutiner för behandling av personuppgifter hos arbetslöshetskassorna.

Mot denna bakgrund anser vi att det tidigare, under mitten av 1980-talet återopade skälet mot att sekretesslagen skulle göras tillämplig i arbetslöshetskassornas verksamhet på grund av arbetslöshetskassornas organisation på lokal nivå, inte längre har samma tyngd.

Det sekretessbehov som uppstår för uppgifter i ärenden om arbetslöshetsersättning när dessa omfattas av handlingsoffentlighet, tillgodoses genom den ändring vi föreslår i 7 kap. 10 § andra stycket

och 8 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen om sekretess i ärenden om arbetslöshetsersättning (se vidare avsnitt 13.2).

Ett införande av offentlighetsprincipen medför särskilda krav på administrativa rutiner. Det kan även medföra ökade kostnader för att hålla handlingar offentliga och för att pröva frågor om sekretess. Mot bakgrund av att sekretesslagen redan i dag bör vara ett rättesnöre för arbetslöshetskassorna (jfr avsnitt 6.1.3) samt med beaktande av de fördelar som ökade informationsmöjligheter kan medföra i arbetslöshetskassornas ärendehantering, kan vi inte se att en tillämpning av offentlighetsprincipen skulle innebära en orimlig belastning för arbetslöshetskassorna. Under alla förhållanden måste de skäl som kan åberopas för handlingsoffentligheten anses väga tyngre än de omständigheter vilka kan åberopas mot sådan offentlighet.

Sammanfattningsvis talar övervägande skäl för att reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess bör göras tillämpliga på arbetslöshetsförsäkringen. En sådan lösning innebär att grundläggande krav på insyn i den offentliga verksamhet som administrationen av arbetslöshetsförsäkringen utgör kan tillgodoses inom ramen för nuvarande organisationsform, där enskilda rättssubjekt ansvarar för hanteringen.

13.1.7 Medlemskapsärenden

Arbetslöshetskassornas handläggning av medlemskapsärenden omfattas inte av vår utredning. Dessa ärenden skall inte omfattas av handlingsoffentlighet och sekretess. De uppgifter om medlemskap som förekommer i ärenden om arbetslöshetsersättning kommer dock, till följd av våra förslag, att omfattas av handlingsoffentlighet och sekretess.

13.1.8 Arkivfrågor

En följd av att arbetslöshetskassorna tas upp i bilagan till sekretesslagen är att de – utöver skyldigheten att följa bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen vid prövning av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar i ärenden om arbetslöshetsersättning – även blir skyldiga att följa bestämmelserna om registrering av allmänna handlingar och de särskilda regler avseende användning av ADB-medium i ärendehantering som framgår av 15 kap. sekretesslagen samt bestämmelserna om arkivering i arkivlagen (1990:782).

Bestämmelsen i t.ex. 15 kap. 14 § sekretesslagen innebär att arbetslöshetskassorna blir skyldiga att dokumentera uppgifter som tillförs handlingarna i arbetslöshetsersättningsärendet. Dokumentationen skall ske i läsbar form.

13.1.9 Informationsutbyte med enskilda organ

I dag har arbetslöshetskassorna i varierande utsträckning ett informationsutbyte med bl.a. närliggande organisationer och andra organ t.ex. Trygghetsstiftelsen, som utbetalar ersättning till de personer som på grund av gällande högsta nivå på dagpenning inte kan få arbetslöshetsersättning motsvarande 80 procent av arbetsinkomsten. Informationsutbytet sker i vissa fall på elektronisk väg. Informationsutbytet med Trygghetsstiftelsen finns angivet i det tillstånd Datainspektion meddelat för arbetslöshetskassornas OAS-register och som gäller fram till 1 oktober 2001.

Ett införande av regler om handlingsoffentlighet och sekretess i arbetslöshetsförsäkringen får till följd att arbetslöshetskassorna har att pröva varje begäran om utlämnande av uppgifter enligt reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen.

Vi har när det gäller informationsutbytet med närliggande organisationer, t.ex. fackförbund, övervägt att i lag föreskriva att uppgifter får lämnas ut utan hinder av sekretess, förutsatt att uppgifterna behövs för att bevaka den enskildes rättigheter enligt arbetsrätten.

En genomgång av det utbyte av information som sker mellan arbetslöshetskassorna och närliggande fackförbund visar att syftet med arbetslöshetskassornas uppgiftslämnande varierar. Informationsutbytet sker i vissa fall rutinmässigt på elektronisk väg men i de flesta fall manuellt. Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa, Arbetslöshetskassan för Service- och kommunikation, Metallindustriarbetarnas arbetslöshetskassa och Handels arbetslöshetskassa lämnar kontinuerligt uppgifter till respektive närliggande fackförbund. Syftet med informationsöverföringen från arbetslöshetskassorna är i vissa fall att fackförbundet skall kunna bevaka den enskilde medlemmens rättigheter enligt den arbetsrättsliga lagstiftningen. Information skickas då avseende medlemmar som blivit anmälda som arbetslösa vid arbetsförmedlingen. Information kan också överföras i syfte att möjliggöra en uppsökande verksamhet gentemot medlemmar eller möjliggöra service mot dem. Informationsutbytet kan vidare avse inkomst från arbetslöshetskassan i syfte att möjliggöra för medlemmen att erhålla en lägre medlemsavgift. Samtidigt som flera arbetslöshetskassor överför information till fackförbunden, av bl.a. angivna skäl, finns det

arbetslöshetskassor som inte lämnar några uppgifter om de som uppbär arbetslöshetsersättning till fackförbunden. Vi har förståelse för att informationsöverföringarna leder till en effektivisering av såväl arbetslöshetskassornas som de närstående organisationernas verksamheter. Mot bakgrund av att de informationsöverföringarna som sker har skilda syften och eftersom vissa arbetslöshetskassor inte bedömt det nödvändigt att rutinmässigt lämna ut information till närliggande organisationer har vi dock inte bedömt det påkallat att i lag föreskriva undantag från sekretessen när det gäller utlämnande av uppgifter till t.ex. fackförbund. Dessa närliggande organisationers och andra enskilda organisationers behov av att rutinmässigt få uppgifter från arbetslöshetskassorna bör, enligt vår uppfattning, i stället lösas på ett enkelt sätt genom att den enskilde samtycker till överföringen. Därigenom bryts sekretess för uppgifterna enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen. Samtycket skall vara uttryckligt och kan lämnas t.ex. vid anmälan om arbetslöshet eller vid ansökan om medlemskap i arbetslöshetskassan.

Skälet till att informationsutbytet bör bygga på samtycke av den enskilde är framför allt att behovet för mottagaren av att inhämta informationen bygger på att den registrerade har ett intresse av att mottagaren får informationen. En informationsöverföring till en facklig organisation om medlemmens arbetslöshet bör – oaktat vilka skyldigheter arbetsgivaren har gentemot den fackliga organisationen – endast ske om medlemmen själv har intresse av fackets medverkan i förhandlingarna med arbetsgivaren. Av samma skäl bör Trygghetsstiftelsen och andra liknande organ rutinmässigt kunna erhålla uppgifter från arbetslöshetskassan endast om de registrerade samtyckt till detta.

13.1.10 Scanningscentralen i Arjeplog

De flesta arbetslöshetskassor anlitar i dag ett privat dataföretag för läsning (scanning) av uppgifterna på kassakorten (se avsnitt 3.4). Samtliga anställda vid dataföretaget har fått underteckna en sekretessförbindelse med företaget att inte yppa något som den anställda kommer i kontakt med för en kunds räkning, dvs. i detta fall uppgifter från arbetslöshetskassorna. Ett nytt system för scanning av samtliga handlingar som inkommer till en arbetslöshetskassa har satts i drift av några arbetslöshetskassor. Detta system kallas SOTA-systemet (Scanning och Tolkning av A-kassehandlingar). De anställda vid det dataföretag som utför uppgifter i detta system har även de fått underteckna en sekretessförbindelse.

I utredningen har vi mot denna bakgrund ställt frågan om det förhållandet att arbetslöshetskassorna använder inhyrd arbetskraft för att läsa kassakorten går att förena med regler om handlingsoffentlighet och sekretess i arbetslöshetsförsäkringen.

JO har i ett beslut från den 11 mars 1982 (JO 1982/83 s. 238 f.) behandlat frågan om det är lagligt och, om så är fallet, lämpligt att skattemyndigheterna lämnar ut sekretessbelagda uppgifter till privata dataföretag, s.k. servicebyråer, för registrering. JO uttalade att han inte hade några avgörande invändningar mot den ordning som kommit till användning när det gällde lagligheten, förutsatt att åtgärden verkligen är nödvändig. När det gällde lämpligheten tog han upp frågan om en avtalsreglerad tystnadsplikt på tillräckligt sätt tillgodoser skyddsintressena. Han ansåg det inte nödvändigt med en i lag inskriven tystnadsplikt.

JO motiverade sitt beslut bl.a. med att skyddsintresset när det gällde uppgifter om fysiska personer tillgodosågs på ett i huvudsak tillfredsställande sätt genom en tystnadspliktsregel i 13 § datalagen (1973:289). Någon motsvarighet finns inte i personuppgiftslagen vilket givetvis kan påverka bedömningen av om det är lämpligt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till privata företag. I 30–32 §§ personuppgiftslagen finns dock bestämmelser som reglerar ett personuppgiftsbiträdes, t.ex. ett privat dataföretags, skyldighet att behandla personuppgifter från den personuppgiftsansvarige. Dessa bestämmelser kan anses utgöra en slags tystnadsplikt även om den inte är straffsanktionerad (jfr Öman & Lindblom, Personuppgiftslagen, s. 163).

Finansministern har lämnat ett skriftligt svar på fråga 1999/2000:1397 om RSV:s hantering av sekretessbelagda uppgifter. Mot bakgrund av JO:s beslut anförde finansministern att det i dag torde vara vanligare att skatteförvaltningen lägger ut uppgifter på privata företag än det var i början på 1980-talet, men att de uppgifter som på det här sättet överlämnas att utföras av ett privaträttsligt organ knappast innefattar någon myndighetsutövning. Finansministern fann att det förhållandet att RSV står i begrepp att överföra ytterligare uppdrag av liknande karaktär till privata bolag inte försämrar allmänhetens förtroende för skattesystemet eller skatteadministrationen, men konstaterade avslutningsvis att han fortsättningsvis kommer att följa utvecklingen på området.

Myndigheter och privata organ anlitar i allt större utsträckning specialiserade dataföretag vid utförandet av uppgifter som avser automatisk databehandling. I utredningen har framkommit att privata serviceföretag används av flera myndigheter. CSN har överlåtit all datadrift till ett privat dataföretag. Det är också ett privat dataföretag som sköter posthanteringen och scanning av ansökningshandlingar vad

gäller studiestödet. AMS har tecknat avtal med bemanningsföretag som ingår i områdena kontorsadministration, ekonomi, juridik, omsorg och IT. RFV har inhyrd personal när det gäller kontorsadministration, bevakningspersonal och IT-konsulter. RFV och de allmänna försäkringskassorna har vidare för avsikt att senare under hösten 2000 träffa avtal med ett privat företag om scanning av anmälnings- och ansökningsblanketter i socialförsäkringsärenden. Sekretessfrågorna har vid anlitan av inhyrd personal av samtliga myndigheter lösts på så sätt att det i avtalet med de privata företagen finns sekretessbestämmelser som föreskriver att den inhyrda personalen under vissa förutsättningar skall underteckna en sekretessförbindelse.

Som vi utvecklat ovan är även personal som inte är anställd av myndigheten, men som på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar i myndighetens verksamhet och därvid fått kännedom om uppgifter, skyldig att iaktta de för verksamheten gällande sekretessbestämmelserna. Av 11 kap. 6 § regeringsformen följer att förvaltningsuppgift får överlämnas till privata organ. Det är endast om det är fråga om myndighetsutövning som överlämnandet skall ske med stöd av lag.

Den uppgift som ett dataföretag utför genom att läsa in manuellt eller elektroniskt inkomna uppgifter i ett register – t.ex. scanning av uppgifter på kassakort – kan, enligt vår uppfattning, inte anses utgöra myndighetsutövning.

Mot denna bakgrund bedömer vi att det förhållandet att arbetslöshetskassorna anlitar ett privat företag för läsning av kassakort går att förena med reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess. Detta förutsätter dock att arbetslöshetskassorna, i likhet med den praxis som utarbetats inom angivna myndigheter, avtalar om tystnadsplikt för personalen i det inhyrda företags verksamhet.

13.2 Sekretess i ärenden om arbetslöshetsersättning

Våra förslag: Särskilda bestämmelser om sekretess för uppgifter i ärenden om arbetslöshetsersättning skall införas i sekretesslagen.

Sekretess skall gälla i ärende om arbetslöshetsersättning för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden om det kan antas att den enskilde eller honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess skall dock inte gälla för uppgifter i beslut i ärenden om arbetslöshetsersättning.

Sekretessen för uppgift i allmän handling om enskilds personliga förhållanden skall vara begränsad till högst 50 år och om enskilds ekonomiska förhållanden till högst 20 år.

En förutsättning för att arbetslöshetskassorna skall kunna inhämta information från andra myndigheter är, som vi närmare utvecklat i avsnitt 13.1, att de uppgifter som omfattas av sekretess hos de myndigheter som lämnar information kan bli föremål för sekretess i arbetslöshetskassornas verksamhet. Detta gäller såväl uppgifter om enskilds personliga förhållanden som om enskilds ekonomiska förhållanden.

13.2.1 Särskilda bestämmelser om sekretess

I dag föreskrivs sekretess för uppgifter i arbetsförmedlingsärenden och i bl.a. ärenden om hjälp och stöd vid arbetslöshet i 7 kap. 10 § sekretesslagen (se avsnitt 6.2.4). Med hjälp och stöd vid arbetslöshet avses t.ex. ärenden hos AMS avseende arbetslöshetsersättning. Sådana ärenden kan förekomma när AMS är motpart vid ett överklagande av ett sådant ärende. Det kan ske när AMS enligt 59 § lagen om arbetslöshetsförsäkring övertar en arbetslöshetskassas talan i länsrätt eller i kammarrätt eller för det allmännas talan i Regeringsrätten. Även länsarbetsnämndernas handläggning av ärenden om KAS – som upphörde från och med 1999 – omfattades av bestämmelsen. Som vi nämnt ovan i avsnitt 13.1.3 administrerades detta stöd av länsarbetsnämnderna innan det upphörde i samband med att lagen om arbetslöshetsförsäkring trädde i kraft.

Genom att arbetslöshetskassorna anges i bilagan till sekretesslagen blir bestämmelsen i 7 kap. 10 § sekretesslagen tillämplig i deras verksamhet avseende arbetslöshetsersättning. Bestämmelsen reglerar

dock endast sekretess för uppgifter om enskilda personliga förhållanden. Enligt vår mening bör sekretess gälla i ärenden om arbetslöshetsersättning även för uppgifter om enskilda ekonomiska förhållanden.

Sekretesslagen är uppbyggd så att 7 kap. innehåller bestämmelser om sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskildas personliga förhållanden och 8 kap. innehåller bestämmelser om sekretess med hänsyn främst till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden.

Sekretess för uppgift i arbetsförmedlingsärenden om enskilda ekonomiska förhållanden regleras i 8 kap. 1 § sekretesslagen. I den paragrafen föreskrivs sekretess i ärenden om arbetsförmedling och i ärenden enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder för uppgifter om enskildas affärs- eller driftsförhållanden.

Ett sekretesskydd för såväl enskilda personliga som enskilda ekonomiska uppgifter kan erhållas genom att sekretess för uppgifter i ärenden om arbetslöshetsersättning regleras i 7 kap. 10 § sekretesslagen, såvitt gäller enskilda personliga förhållanden, och i 8 kap. 1 § sekretesslagen, såvitt gäller uppgifter om enskilda ekonomiska förhållanden. Sekretessen i sådana ärenden bör som vi närmare utvecklar nedan föreskrivas i ett särskilt stycke i båda paragraferna.

13.2.2 Skaderekvisitet

Skaderekvisitet i den nuvarande lydelsen av 7 kap. 10 § och 8 kap. 1 § sekretesslagen är omvänt, vilket innebär att det föreligger en presumtion för sekretess. Uppgifter i ärenden som omfattas av bestämmelserna får således endast lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Detta omvända skaderekvisit har föreskrivits på grund av att uppgifter i den traditionella arbetsförmedlingsverksamheten lämnas i en förtroendesituation där skälen mot offentlighet är starka. Det omvända skaderekvisitet gäller för alla former av ärenden och någon åtskillnad görs inte mellan ärenden som rör traditionell arbetsförmedlingsverksamhet och andra ärenden, t.ex. ärenden avseende hjälp och stöd vid arbetslöshet.

Redan i 1937 års sekretesslag gällde ett omvänt skaderekvisit i motsvarande ärenden. I förarbetena till sekretesslagen (prop. 1979/80:2) övervägdes frågan om skaderekvisitets utformning. I promemorian *Handlingssekretess och tystnadsplikt* (Ds Ju 1977:1 och 11) föreslogs att sekretessen i ärenden om arbetsförmedling skulle vara absolut i såväl 7 kap. 10 § som i 8 kap. 1 § sekretesslagen, dvs. att något skaderekvisit inte skulle finnas som villkor för sekretessen. Anledningen var att situationerna som avsågs i den traditionella

arbetsförmedlingsverksamheten ansågs vara av utpräglad förtroendekaraktär. Samtidigt föreslogs för övriga verksamhetsgrenar i paragraferna, t.ex. i ärenden om hjälp och stöd vid arbetslöshet, ett rakt skaderekvisit. Skälet var att dessa verksamheter ansågs innehålla klara inslag av myndighetsutövning och att det fanns ett betydligt större insynsintresse där än i den rena arbetsförmedlingsverksamheten. Någon sådan ändring gjordes emellertid inte. Enligt regeringen (prop. 1979/80:2 s. 198–200 och 225 och 226) var skillnaderna i sekreteshänseende dock inte så stora mellan de olika verksamheterna att det motiverade att man skulle avstå från en enhetlig sekretessnivå i bestämmelserna. Det sagda innebar att ett enhetligt, omvänt skaderekvisit, kom att gälla för uppgifter i samtliga ärenden som avses i bestämmelserna.

Enligt vår mening är det inte motiverat att ha ett så högt ställt sekretesskrav i ärenden om arbetslöshetsersättning som i arbetsförmedlingsärenden. Utgångspunkten för reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess är att offentlighetsprincipen skall gälla som huvudregel och att man inte skall åstadkomma mer sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen.

Skaderekvisitets utformning har för varje sekretessbestämmelse skett efter en avvägning mellan offentlighetsintresset och behovet av sekretesskydd för uppgifterna i fråga. Röjande av uppgifter som lämnas till myndigheter i förtroendesituationer av olika slag kan t.ex. anses innebära en större skaderisk än i sådana fall där uppgifter lämnats i ärenden som utgör myndighetsutövning (jfr prop. 1979/80:2 s. 78 ff.).

Ärenden hos arbetslöshetskassorna innehåller betydande inslag av myndighetsutövning. De skiljer sig i väsentliga avseenden från ärenden om arbetsförmedling där uppgifter lämnas i en förtroendesituation. Uppgifterna är i stället likartade de som kan förekomma i ett socialförsäkringsärende eller ett studiestödsärende. I sådana ärenden gäller ett rakt skaderekvisit, dvs. en presumtion för offentlighet. Enligt vår uppfattning är det, mot denna bakgrund, tillräckligt med ett rakt skaderekvisit även i ärenden om arbetslöshetsersättning.

Den tilltagande användningen av elektroniska informationsutbyten medför, såvitt vi kan bedöma, att sekretessprövningen i allt högre utsträckning kommer att göras på förhand och avse den typiska skaderisken med ett utlämnande av vissa uppgifter. Ett rakt skaderekvisit medger en sådan skadeprövning. Det kan dock vara mer tveksamt om det är förenligt med ett omvänt skaderekvisit att göra en sådan sekretessprövning.

Ett rakt skaderekvisit kan underlätta informationsöverföring till myndigheter och med myndigheter jämställda organ i de fall

överföringen inte är författningsreglerad. Samtidigt kan givetvis ett rakt skaderekvisit försvåra möjligheten att inhämta information från verksamheter där ett högre sekretesskydd gäller.

13.2.3 Beslut i ärenden

När det gäller sekretess till skydd för enskilda personliga förhållanden är uppgifter i beslut enligt 7 kap. 10 § sekretesslagen undantagna från sekretess. Undantaget infördes för att tillgodose intresset av allmän insyn i verksamheter med myndighetsutövning (jfr prop. 1979/80:2 del A s. 200).

Som en jämförelse kan nämnas att i studiestödsärenden är uppgifter i beslut offentliga. I socialförsäkringsärenden förekommer det sällan att en beviljad ersättning föregås av ett formligt beslut. I det fall ett beslut fattas innan utbetalning sker, omfattas emellertid uppgifterna även i beslut av sekretess enligt 7 kap. 7 § sekretesslagen. Skälet till detta är, som vi utvecklat närmare i avsnitt 6.2.5, att uppgifter i beslut i socialförsäkringsärenden kan innehålla t.ex. uppgifter om sjukperioder och att det kan innebära ett intrång i den personliga integriteten om uppgifter om detta lämnas ut utan att det finns något legitimt behov av dessa för beställaren.

De uppgifter som förekommer i ett ärende om arbetslöshetsersättning hos arbetslöshetskassorna är enligt vår mening inte så känsliga att det motiverar ett sekretesskydd för uppgifter i arbetslöshetskassornas beslut. Vi föreslår således, i likhet med vad som i dag gäller enligt 7 kap. 10 § sekretesslagen, att uppgifter i beslut i ärenden om arbetslöshetsersättning skall vara undantagna från sekretess. Denna bedömning gäller såväl sekretess till skydd för enskilda personliga som ekonomiska förhållanden.

13.2.4 Sekretesstiden

Sekretesstiden för uppgift i allmän handling om enskilda personliga förhållanden i ärenden om arbetslöshetsersättning är i dag enligt 7 kap. 10 § tredje stycket begränsad till högst 50 år. Sekretess för uppgift i allmän handling om enskilda ekonomiska förhållanden är i 8 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen begränsad till högst 20 år. I sekretesslagen är sekretesstiden för uppgifter i allmän handling om enskilda personliga förhållanden i regel begränsad till 50 eller 70 år, medan sekretesstiden för uppgifter om enskilda ekonomiska förhållanden i regel är begränsad till 20 år (prop. 1979/80:2 s. 459 och 493).

Mot denna bakgrund bör sekretesstiden i ärenden om arbetslöshetsersättning begränsas till 50 år när det gäller uppgifter om enskildas personliga förhållanden och till 20 år när det gäller uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden.

14 Uppgiftsskyldighet

I detta kapitel redogör vi för våra förslag till bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna. Bestämmelser om skyldighet att lämna ut uppgifter innebär att dessa kan lämnas ut utan hinder av sekretess.

Våra förslag tar främst sikte på arbetslöshetskassornas behov av information från övriga aktörer i informationsutbytet.

Personuppgiftslagen (1998:204) ställer krav på att den behandling av personuppgifter som informationsöverföringen innebär framgår av ändamålsbeskrivningarna för behandlingen av personuppgifter i respektive verksamhet. Denna fråga behandlar vi närmare i kapitel 15.

I detta kapitel redogör vi i avsnitt 14.1 för våra överväganden vad gäller mellan vilka aktörer och i vilken författning uppgiftsskyldigheten skall regleras. I avsnitt 14.2 redogör vi för våra överväganden vad gäller utformningen av uppgiftsskyldigheten. I avsnitt 14.3 tar vi ställning till vilka konkreta uppgifter som skall lämnas ut. Avslutningsvis lämnar vi i avsnitt 14.4 förslag till vissa smärre ändringar av nu gällande regler om uppgiftsskyldighet för att anpassa dessa regler till det sätt på vilket informationsöverföringen sker i dag.

14.1 Införandet av bestämmelser om uppgiftsskyldighet

Våra förslag: Sekretessbrytande bestämmelser i form av en uttrycklig uppgiftsskyldighet skall införas för de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN och länsarbetsnämnderna gentemot arbetslöshetskassorna. På motsvarande sätt skall en uttrycklig uppgiftsskyldighet införas för arbetslöshetskassorna gentemot RFV, de allmänna försäkringskassorna och CSN.

Uppgiftsskyldigheten skall regleras i lagen om arbetslöshetsförsäkring.

14.1.1 Principiella utgångspunkter

Utgångspunkter

Uppgifter i socialförsäkrings-, studiestöds- och arbetsförmedlingsärenden är i stor omfattning föremål för sekretess. För att nödvändig information skall kunna överföras mellan dessa system och arbetslöshetsförsäkringssystemet krävs att det införs sekretessbrytande bestämmelser. Frågan om sekretess för en uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden skall vika för behovet av uppgifter i en annan verksamhet, kan endast besvaras efter en prövning av om informationsöverföringen är förenlig med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Som vi närmare beskrivit i bl.a. avsnitt 12.2 har vi gjort bedömningen att det aktuella informationsutbytet är förenligt med dessa krav, förutsatt att det är författningsreglerat.

Sekretess gäller för uppgifter i socialförsäkrings- och studiestödsärenden med ett rakt skaderekvisit, dvs. det föreligger en presumtion för offentlighet för uppgifter i sådana ärenden. Som vi närmare utvecklat i avsnitt 13.2.2 föreslår vi ett motsvarande skaderekvisit för uppgifter i arbetslöshetsförsäkringsärenden. I ärenden om arbetsförmedling gäller ett högre skaderekvisit. För uppgifter i sådana ärenden gäller ett omvänt skaderekvisit som innebär att det föreligger en presumtion för sekretess för uppgifterna. De begränsade uppgifter som länsarbetsnämnderna på grund av våra förslag skall vara skyldiga att lämna ut har, enligt vår bedömning, ett tillräckligt sekretesskydd i mottagarens verksamhet. Våra förslag rörande länsarbetsnämndernas uppgiftsskyldighet syftar vidare endast till att författningsreglera elektroniska informationsflöden som redan sker i dag (jfr avsnitt 5.2).

Ett informationsutbyte grundat på uppgiftsskyldighet

Informationsutbytet bör, av skäl som vi redogjort för i avsnitt 13.1.1, ske mot bakgrund av en uttrycklig uppgiftsskyldighet för varje uppgiftslämnare. Därigenom kan uppgifter lämnas ut enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen utan hinder av sekretess. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet förutsätter att uppgifterna kan omfattas av sekretess i mottagarens verksamhet. Utlämnade uppgifter omfattas av sekretess i mottagarens verksamhet på grund av redan gällande bestämmelser om sekretess i socialförsäkrings-, studiestöds- och arbetsförmedlingsärenden. I kapitel 13 har vi lämnat förslag som innebär att uppgifterna omfattas av sekretess även i arbetslöshetskassornas verksamhet.

Nuvarande informationsutbyte

Det informationsutbyte som redan i dag sker mellan de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN och länsarbetsnämnderna bygger i allt väsentligt på författningsreglerade uppgiftsskyldigheter.

Det finns därför, enligt vår mening, inte något skäl att göra någon ändring i den uppgiftsskyldighet som ligger till grund för informationsutbytet mellan länsarbetsnämnderna och CSN (avsnitt 5.2) eller med några få undantag, som vi återkommer till i avsnitt 14.4, mellan de allmänna försäkringskassorna, RFV och CSN (avsnitt 5.8 och 5.9). Inte heller finns det något skäl att ändra den uppgiftsskyldighet som gäller för länsarbetsnämnderna gentemot arbetslöshetskassorna i 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten vad gäller ifrågasatt rätt till ersättning. Det förhållandet att det är AMS som är uppgiftsskyldig gentemot CSN enligt 8 § förordningen (1983:1931) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa och 31 § förordningen (1996:1654) om särskilt utbildningsbidrag, trots att det är länsarbetsnämnderna och inte AMS som ansvarar för denna form av behandling av personuppgifter, ger oss dock inte anledning att föreslå några ändringar. Skälet är främst att giltigheten av dessa studiestöd är begränsade i tiden. Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa kommer att upphöra att gälla genom införandet av det nya studiestödet den 1 juli 2001. Särskilt utbildningsbidrag kommer, som det ser ut i dag, att finnas kvar t.o.m. utgången av år 2002.

Generell översyn av uppgiftsskyldigheten

Den snabba IT-utvecklingen kan leda till krav på utökade informationsutbyten mellan myndigheter och mellan myndigheter och andra organ som anförtrotts förvaltningsuppgift. Vi har mot denna bakgrund övervägt att t.ex. i en särskild lag föreslå generella föreskrifter om informationsutbyte mellan de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna. En tänkbar lösning skulle då kunna vara att knyta skyldigheten att överföra information till det faktum att mottagaren har författningsreglerat stöd för att behandla uppgiften i sin verksamhet. En generell uppgiftsskyldighet skulle kunna gälla mellan myndigheter eller mellan myndigheter och med dem i sekretesslagens mening jämställda organ om mottagaren har rätt att behandla uppgiften i sin verksamhet, t.ex. efter att mottagaren själv hade inhämtat den från den sökande eller från annat håll. I detta sammanhang kan nämnas att Patent- och registreringsverket i en rapport till regeringen den 31 januari 2000 (AD 15-4324/98)

har lämnat ett sådant generellt utformat förslag till uppgiftslämnande i 9 § i förslaget till lag om uppgiftskravsregister. Förslaget är för närvarande under beredning. Regeringen har identifierat flera med förslaget sammanhängande sekretessfrågor och har konstaterat att ett eventuellt genomförande kräver ytterligare utredning (prop. 2000/01:1 utgiftsområde 24).

Det avgörande skälet för att vi inte har valt att lämna ett generellt utformat förslag till reglering av informationsutbyten är att en ändring av den författningsreglering som finns i dag i sin tur kräver en generell översyn av möjligheterna till informationssamverkan mellan myndigheter och mellan myndigheter och enskilda organ. Föreskrifter om uppgiftsskyldighet eller uppgiftslämnande är ofta utformade så att uppgiftsskyldigheten riktar sig även mot andra uppgiftslämnare eller andra mottagare än de som är aktuella i vår utredning. En sådan generell översyn ligger utanför vårt uppdrag. Frågan om myndigheters samverkan är vidare föremål för utredning inom ramen för den tidigare nämnda Offentlighets- och sekretesskommittén (dir. 1998:32).

Vi har mot denna bakgrund stannat för att endast föreslå en uppgiftsskyldighet för å ena sidan de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN och länsarbetsnämnderna gentemot arbetslöshetskassorna och å andra sidan en uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassorna gentemot de allmänna försäkringskassorna, RFV och CSN.

I avsnitt 14.4 lämnar vi dock förslag till vissa smärre ändringar i de nu gällande reglerna om uppgiftsskyldighet. Dessa ändringar syftar till att anpassa reglerna till det sätt på vilket informationsöverföringarna sker i dag.

14.1.2 Uppgiftsskyldigheten kräver lags form

Enligt bestämmelsen i 8 kap. 3 § regeringsformen skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Med det allmänna avses i första hand stat och kommun. Det är emellertid möjligt att begreppet även omfattar sådana rättssubjekt som arbetslöshetskassor och allmänna försäkringskassor. De utgör i regeringsformens mening sådana enskilda rättssubjekt åt vilka förvaltningsuppdrag överlämnats enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen. De representerar därför det allmänna i förhållande till enskilda samtidigt som de betraktas som enskilda i förhållande till staten. I litteraturen finns uttalanden av innebörd att sådana enskilda rättssubjekt troligtvis bör anses som det allmänna vid tillämpning av 8 kap. 3 § regeringsformen

även om 8 kap. regeringsformen inte ger ett klart stöd för detta (jfr Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 3 uppl, 1999, s. 73, 74 och 163).

Föreskrifter om olika sociala förmåner och liknande prestationer anses vara gynnande föreskrifter som ligger under regeringens s.k. restkompetens, oavsett om de tillhandahålls av stat, kommun eller andra organ, t.ex. allmänna försäkringskassor och arbetslöshetskassor. Föreskrifter om socialförsäkringsförmåner och arbetslöshetsersättning har följaktligen betraktats som i princip fallande inom regeringens normgivningskompetens (jfr a.a. s. 163–165 och prop. 1987/88:114, s. 87). Bestämmelser om uppgiftsskyldighet utgör emellertid inte en del av de materiella föreskrifterna. Enligt vår mening ligger det nära till hands att i stället betrakta sådana bestämmelser som förfaranderegler som kräver lagform. Förordningen (1980:995) om skyldighet för de allmänna försäkringskassorna att lämna uppgifter till andra myndigheter, den s.k. uppgiftslämnarförordningen, har dock ansetts utfärdad med stöd av regeringens restkompetens (jfr det särskilda yttrandet i RÅ 1981 2:23 och a.a. s. 155).

Det är enligt vår mening inte klart huruvida arbetslöshetskassor och allmänna försäkringskassor utgör det allmänna i den mening som avses i 8 kap. 3 § regeringsformen eller om de utgör enskilda. Vidare föreligger viss osäkerhet om vad som omfattas av regeringens restkompetens. Mot bakgrund av detta anser vi att bestämmelser om uppgiftsskyldighet bör föreskrivas i lag.

Med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan regeringen efter bemyndigande i lag meddela föreskrifter avseende vissa angivna ämnen. Ett av de angivna ämnena är föreskrifter till skydd för personlig integritet vid behandling av personuppgifter. Sekretessbrytande bestämmelser kan dock inte anses utgöra sådana föreskrifter. Sådana bestämmelser innebär i stället att skyddet för den personliga integriteten som uppställts i en sekretessbestämmelse bryts. Om den hade varit tillämplig skulle riksdagen, trots att lagform är föreskriven, kunna delegera rätten att meddela föreskrifter till regeringen.

Det är däremot möjligt för regeringen att i en förordning meddela föreskrifter om verkställighet av bestämmelser i lag med stöd av 8 kap. 13 § 1 regeringsformen. Föreskrifter om de konkreta uppgifter som omfattas av en lagreglerad uppgiftsskyldighet utgör enligt vår mening föreskrifter om verkställighet av lag och någon delegation från riksdagen krävs således inte (se avsnitt 14.3).

14.1.3 Uppgiftsskyldigheten skall föreskrivas i lagen om arbetslöshetsförsäkring

Eftersom regler om uppgiftsskyldighet utgör en del av reglerna om förfarandet hos en myndighet eller ett organ kan det i och för sig vara lämpligt att uppgiftsskyldigheten föreskrivs i den författning som reglerar myndighetens eller organets verksamhet. Ett ytterligare skäl som kan tala för denna lösning är att uppgiftsskyldighet för en viss myndighet eller ett visst organ bör, om möjligt, vara oberoende av förändringar i verksamheten, t.ex. av vilka förmåner som administreras och av förutsättningarna för att dessa skall betalas ut.

De bestämmelser om uppgiftsskyldighet som ligger till grund för dagens informationsutbyte mellan länsarbetsnämnderna, RFV, de allmänna försäkringskassorna, CSN och arbetslöshetskassorna förekommer emellertid på skilda håll i lagstiftningen och inte alltid i den författning som reglerar verksamheten. Dessa bestämmelser föreslår vi, av skäl som vi anfört under avsnitt 14.1.1, i princip inte någon ändring av.

Uppgiftsskyldigheten är i dag oftast föreskriven i regelverket för den förmån där mottagaren av informationen har behov av uppgifterna. Som exempel kan nämnas att uppgiftsskyldigheten för de allmänna försäkringskassorna mot CSN i studiestödsärenden är föreskriven i 8 kap. 23 § nuvarande studiestödslagen (1973:349) och uppgiftsskyldigheten för myndigheter och arbetsgivare i vissa socialförsäkringsärenden mot RFV och de allmänna försäkringskassorna är föreskriven i 20 kap. 9 § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Det finns dock andra lösningar. Som exempel kan nämnas att de allmänna försäkringskassornas uppgiftsskyldighet mot vissa myndigheter bl.a. regleras i uppgiftslämnarförordningen (1980:995).

Det finns flera olika alternativ vad gäller frågan hur uppgiftsskyldigheten för och gentemot arbetslöshetskassorna skulle kunna regleras. En tänkbar möjlighet skulle kunna vara att uppgiftsskyldigheten för arbetslöshetskassorna gentemot CSN och allmänna försäkringskassor föreskrivs i regelverket för respektive förmån hos CSN respektive försäkringskassorna, t.ex. i nya studiestödslagen (1999:1395) och i lagen om allmän försäkring. De allmänna försäkringskassornas, RFV:s, CSN:s och länsarbetsnämndernas skyldighet att lämna uppgifter till arbetslöshetskassorna skulle då kunna regleras i lagen om arbetslöshetsförsäkring. Denna principiella lösning förekommer i det informationsutbyte som sker i dag.

Eftersom uppgiftsskyldigheten bör vara oberoende av förändringar i verksamheterna är en sådan lösning, enligt vår mening, mindre lämplig. Eftersom arbetslöshetskassornas skyldigheter att lämna uppgifter enligt

bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen skall regleras i lag samtidigt som vissa förmåner regleras i förordning kan en sådan lösning inte genomföras på ett konsekvent sätt.

En annan lösning är att införa bestämmelser om uppgiftsskyldighet i den författning som reglerar aktuell förmån. Eftersom de skilda förmånerna inte är enhetligt reglerade för vare sig CSN eller de allmänna försäkringskassorna är detta mindre lämpligt. Uppgiftsskyldigheten för CSN gentemot arbetslöshetskassorna måste vid en sådan lösning föreskrivas i såväl nya studiestödslagen som i förordningen (1996:1654) om särskilt utbildningsbidrag. De allmänna försäkringskassornas uppgiftsskyldighet gentemot arbetslöshetskassorna måste föreskrivas såväl i lagen om allmän försäkring som i ett stort antal författningar som reglerar andra socialförsäkringsförmåner. Detta alternativ är inte lämpligt redan av det skälet att man därigenom inte har någon möjlighet att utan lagändring tillgodose behovet av information som följer av de fortlöpande förändringar som sker av regelverken för skilda förmåner. Vidare innebär detta alternativ även problem mot bakgrund av bestämmelsen i 8 kap. 3 § regeringsformen. Som vi närmare utvecklat i avsnitt 14.1.2 bör de allmänna försäkringskassornas uppgiftsskyldighet framgå av lag. Detta är dock inte möjligt i de fall förmånen regleras enbart i en förordning, vilket är fallet med utbildningsbidrag.

Mot bakgrund av detta har vi stannat för att föreslå att uppgiftsskyldigheten skall regleras i lagen om arbetslöshetsförsäkring för såväl de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN och länsarbetsnämnderna gentemot arbetslöshetskassorna som för arbetslöshetskassorna gentemot RFV, de allmänna försäkringskassorna och CSN.

Denna lösning innebär att uppgiftsskyldigheten i princip blir oberoende av förändringar i verksamheterna och oberoende av ändringar i de skilda regelsystemen för socialförsäkringsförmåner och studiestöd. Lagtekniskt är det även enkelt att i framtiden låta andra myndigheter delta i ett informationsutbyte med arbetslöshetskassorna.

Avslutningsvis kan nämnas att en liknande lösning finns redan i dag i t.ex. 20 kap. lagen om allmän försäkring där å ena sidan myndigheters uppgiftsskyldighet gentemot allmänna försäkringskassor och RFV är föreskriven i 9 § och de allmänna försäkringskassornas och RFV:s möjlighet att lämna uppgifter till arbetslöshetskassor, arbetsgivare och försäkringsbolag är föreskriven i 9 a §.

14.2 Utformningen av uppgiftsskyldigheten

Våra förslag: En länsarbetsnämnd skall till en arbetslöshetskassa lämna de uppgifter om en arbetsökande som har betydelse för tillämpning av lagen om arbetslöshetsförsäkring.

En allmän försäkringskassa, RFV och CSN skall till en arbetslöshetskassa lämna de uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild som har betydelse för tillämpning av lagen om arbetslöshetsförsäkring.

En arbetslöshetskassa skall till en allmän försäkringskassa, RFV och CSN lämna de uppgifter om ersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring som har betydelse i ett ärende om förmån, ersättning eller annat stöd.

Uppgiftsskyldigheten skall gälla oavsett om en begäran först har framställts.

14.2.1 Arbetslöshetskassornas behov av information

I avsnitt 11.4 har vi beskrivit det behov arbetslöshetskassorna har av att få uppgifter från de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN och länsarbetsnämnderna. Handläggningen av arbetslöshetsersättningsärenden förutsätter att arbetslöshetskassorna får de uppgifter som är av betydelse för att kunna bedöma om den sökande har rätt till arbetslöshetsersättning och om förutsättningar för utbetalning av ersättning föreligger. Mot denna bakgrund bör därför de allmänna försäkringskassornas, RFV:s, CSN:s och länsarbetsnämndernas uppgiftsskyldighet omfatta de uppgifter som har betydelse för arbetslöshetskassorna vid en tillämpning av lagen om arbetslöshetsförsäkring.

En på så sätt utformad uppgiftsskyldighet är generell i det avseendet att den gäller för alla förmåner som de allmänna försäkringskassorna, RFV och CSN administrerar även om dessa, från tid till annan, kan variera. Detta är, enligt vår mening, angeläget med hänsyn till de fortlöpande förändringar som sker i regelverken för de skilda förmåner från vilka arbetslöshetskassorna har behov av att inhämta uppgifter.

Som vi närmare har utvecklat i avsnitt 12.2.5 och 12.2.6 är det viktigt att uppgiftsskyldigheten inte leder till att fler uppgifter än nödvändigt lämnas ut till arbetslöshetskassorna och utlämnande bör endast vara föreskrivet när det finns ett behov av uppgifterna för handläggningen av arbetslöshetsersättningen. Endast de uppgifter som arbetslöshetskassorna behöver för sin handläggning bör myndigheterna och de allmänna försäkringskassorna vara skyldiga att lämna ut. Därför

föreslår vi en begränsning av uppgiftsskyldigheten, innebärande att denna skyldighet avser just hantering av arbetslöshetsersättningen. Det förhållandet att uppgifter skall lämnas när det finns ett behov av uppgifterna för handläggning av arbetslöshetsersättning ger en möjlighet att utforma ett informationsutbyte som även syftar till att kontrollera att inte dubbla utbetalningar eller andra felaktiga utbetalningar sker.

De administrativa och tekniska uppgifter som överförs i samband med elektroniska informationsöverföringar rörande förmåner, ersättningar eller andra stöd, t.ex. uppgifter om till vilken enhet inom en myndighet eller arbetslöshetskassa ett visst ärende hör eller uppgift om vem som är handläggare, omfattas inte av våra förslag till uppgiftsskyldighet. Behandling av sådana uppgifter ingår som ett led i myndigheternas och de enskilda organens administrativa verksamhet och i de fall det är fråga om personuppgifter avser uppgifterna inte de registrerade. Under förutsättning att sådana uppgifter behandlas i enlighet med ändamålet för en uppgiftssamling eller ett register får sådana uppgifter behandlas tillsammans med andra uppgifter i uppgiftssamlingen eller registret (se avsnitt 16.2.3 och 16.3.2). Något hinder att på grund av sekretessreglerna lämna ut sådana uppgifter finns inte och det behövs därför inte någon särskild bestämmelse om uppgiftsskyldighet beträffande sådana uppgifter för att de skall få lämnas ut.

14.2.2 Myndigheternas och de allmänna försäkringskassornas uppgiftsskyldighet

De uppgifter arbetslöshetskassorna har behov att inhämta från länsarbetsnämnderna är uppgifter om arbetslösa personer. De uppgifter arbetslöshetskassorna har behov att inhämta från de allmänna försäkringskassorna, RFV och CSN är däremot uppgifter om personer som är aktuella i ersättning hos dem. Eftersom länsarbetsnämndernas uppgiftsskyldighet skiljer sig från de övrigas bör länsarbetsnämndernas uppgiftsskyldighet vara föreskriven i en särskild paragraf. Länsarbetsnämndernas uppgiftsskyldighet bör framgå av en ny paragraf, 48 a §, i lagen om arbetslöshetsförsäkring. Den uppgiftsskyldighet vi föreslår för länsarbetsnämnderna överensstämmer med den som faktiskt sker redan i dag (avsnitt 5.2).

De allmänna försäkringskassornas, RFV:s och CSN:s uppgiftsskyldighet bör framgå av en annan ny paragraf, 48 b §, i samma lag. Den informationsöverföring som är aktuell kommer visserligen, som förhållandena är i dag, i regel att ske först efter det att arbetslöshets-

kassorna framställt en förfrågan (jfr avsnitt 11.4). För att arbetslöshetskassorna vid varje tidpunkt, t.ex. inför en utbetalning av ersättning, skall kunna ha ett uppdaterat beslutsunderlag bör uppgiftsskyldigheten vara utformad så att den ger en möjlighet för de allmänna försäkringskassorna och CSN att under ett pågående ärende (jfr avsnitten 5.4 och 5.5) skicka uppdaterad information till arbetslöshetskassorna.

14.2.3 Arbetslöshetskassornas uppgiftsskyldighet

Vilka uppgifter som de allmänna försäkringskassorna, RFV och CSN har behov av kan, som vi sett vad gäller t.ex. vuxenstudiestödet (se avsnitt 5.4), variera från en tid till annan beroende på hur regelverket för respektive förmån är utformat. Uppgiftsskyldigheten bör därför utformas så att den avser alla slags ärenden som mottagaren vid varje tidpunkt administrerar. Samtidigt är uppgiftsskyldigheten begränsad till sådana uppgifter om ersättning åt enskild som är av betydelse i ärenden om förmån, ersättning eller annat stöd hos de allmänna försäkringskassorna, RFV eller CSN. En generell utformad uppgiftsskyldighet ger en möjlighet att utforma ett informationsutbyte som även syftar till att kontrollera att inte dubbla utbetalningar eller andra felaktiga utbetalningar sker.

Uppgiftsskyldigheten bör föreskrivas i en ny paragraf, 48 c §, i lagen om arbetslöshetsförsäkring.

14.2.4 Uppgiftslämnande på eget initiativ

Om uppgifter får lämnas även på eget initiativ av de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN och länsarbetsnämnderna till arbetslöshetskassorna och från arbetslöshetskassorna till RFV, de allmänna försäkringskassorna och CSN skulle det i och för sig kunna innebära en risk för att onödigt information kommer att skickas till arbetslöshetskassorna. Enligt vår uppfattning är detta dock inte särskilt troligt. Till att börja med skall information endast lämnas när det har betydelse för arbetslöshetskassorna vid tillämpningen av bestämmelserna i lagen om arbetslöshetsförsäkring. Utlämnande myndighet eller utlämnande försäkringskassa har att göra en sådan prövning. I praktiken kommer ett utlämnande att i samtliga fall föregås av en ursprunglig begäran att rutinmässigt få ut uppgifter på elektronisk väg, även om utlämnaren senare på eget initiativ skickar uppgifter om de personer som uppbär ett sådant bidrag. När det gäller elektroniska

överföringar finns det en begränsning genom bestämmelsen i 9 § personuppgiftslagen. Där föreskrivs bl.a. att inte fler personuppgifter får behandlas än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen, att personuppgifter som behandlas skall vara riktiga och om det är nödvändigt aktuella samt att de personuppgifter som behandlas skall vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålet med behandlingen. Även dessa regler bör förhindra att onödig överskottsinformation skickas. Mot denna bakgrund anser vi att uppgiftsskyldigheten skall gälla utan villkor att arbetslöshetskassorna först framställer en begäran om att få ut uppgifter i varje enskilt ärende.

14.2.5 Uppgiftsskyldigheten är specificerad till konkreta uppgifter

Av hänsyn till den enskildes integritet är det enligt vår uppfattning viktigt att i en författning ange de konkreta uppgifter som omfattas av myndigheternas, de allmänna försäkringskassornas och arbetslöshetskassornas uppgiftsskyldighet. Med konkreta uppgifter avser vi bl.a. uppgift om ansökan om en viss förmån, omfattning av beviljad förmån och utbetalat belopp. Man skulle i och för sig kunna tänka sig att ta in bestämmelser om detta i en lag. Enligt vår mening är det dock, främst av hänsyn till de fortlöpande förändringar som sker i de skilda verksamheterna, inte lämpligt att reglera dessa uppgifter i lag. Föreskrifter om detta bör i stället tas in i en förordning. (avsnitt 14.3).

En skyldighet att lämna uppgifter som har betydelse för tillämpningen av bestämmelserna om ersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring ger utrymme för att på eget initiativ lämna uppgifter till övriga aktörer som innebär att fusk avslöjas (jfr JO 1999/2000 s. 374 av vilket ärende framgår att en myndighet som i och för sig är skyldig att lämna uppgifter på annan myndighets begäran inte får göra detta på eget initiativ). Uppgiftsskyldigheten i lagen om arbetslöshetsförsäkring avser dock endast de konkreta uppgifter som vi närmare redogör för under avsnitt 14.3.

14.2.6 Nu gällande bestämmelser skall upphöra

Genom att uppgiftsskyldigheten för RFV och de allmänna försäkringskassorna regleras särskilt i lagen om arbetslöshetsförsäkring blir de föreskrifter som i dag gäller ett visst begränsat uppgiftslämnande för samordning för de allmänna försäkringskassorna gentemot arbetslöshetskassor överflödiga. Dessa bestämmelser bör därför upphöra att

gälla. Sådana föreskrifter finns i dag i 20 kap. 9 a § lagen om allmän försäkring och i 15 kap. 15 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (se vidare avsnitt 19.5 och 19.7).

I ärenden om ålderspension finns redan en uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassorna. Enligt 15 kap. 13 § lagen om inkomstgrundad ålderspension skall uppgifter om ålderspension lämnas ut till bl.a. de allmänna försäkringskassorna och RFV, men endast om en begäran först framställts. Som en konsekvens av att vi föreslår en generell uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassorna gentemot de allmänna försäkringskassorna och RFV i 48 c § lagen om arbetslöshetsförsäkring, utan krav på att en begäran först framställts, behövs inte längre den i förstnämnda paragraf föreskrivna uppgiftsskyldigheten i förhållande till de allmänna försäkringskassorna och RFV i ärenden om inkomstgrundad ålderspension (se vidare avsnitt 19.7).

14.3 Regeringen preciserar uppgiftsskyldigheten

<p>Våra förslag: Endast de uppgifter som regeringen meddelare närmare bestämmelser om skall lämnas ut enligt 48 a–c §§.</p>
--

14.3.1 Uppgiftsskyldigheten skall avse konkreta uppgifter

Som vi närmare utvecklat i kapitel 12 är det av hänsyn till den enskildes integritet angeläget att rutinmässiga informationsöverföringar som sker mot bakgrund av en författningsreglerad uppgiftsskyldighet är begränsad till vissa, särskilt angivna uppgifter. Endast de konkreta uppgifter som omfattas av en uttrycklig uppgiftsskyldighet skall kunna lämnas ut utan hinder av sekretess. Ett utlämnande av andra uppgifter kan endast ske efter en sekretessprövning enligt sekretesslagen (kapitel 6).

Den uppgiftsskyldighet som vi föreslår skall gälla enligt bestämmelser i 48 a–c §§ lagen om arbetslöshetsförsäkring bör, mot denna bakgrund begränsas till att avse endast de konkreta uppgifter som var och en av de inblandade aktörerna, vid varje tillfälle, har behov av i sin verksamhet. I det avseendet kan våra förslag anses innebära att hänsynen till den enskildes integritet på ett bättre sätt tillgodoses än

vad som är fallet med vissa av de informationsöverföringar som sker i dag.

14.3.2 Regeringen skall meddela föreskrifter

Man skulle i och för sig kunna överväga att direkt i lagen om arbetslöshetsförsäkring exakt ange de uppgifter som skall överföras. Så är förhållandet i dag vad gäller överföring av information från allmänna försäkringskassor till CSN avseende uppgifter om godkänd sjukperiod och uppgift om sjukpenning enligt 4 kap. 37 § och 8 kap. 23 § nuvarande studiestödslagen (1973:349).

Med hänsyn till de ofta förekommande ändringarna som sker av regelverken för de skilda förmånslagen är det enligt vår mening mindre lämpligt att i lag reglera vilka konkreta uppgifter som bör omfattas av uppgiftsskyldigheten. Enligt vår uppfattning bör regeringen meddela sådana föreskrifter. En sådan lösning har också valts för de allmänna försäkringskassornas uppgiftsskyldighet gentemot CSN enligt 6 kap. 7 § nya studiestödslagen (1999:1395). Föreskrifter av detta slag omfattas av regeringens kompetens att utfärda verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 13 § 1 regeringsformen.

Vi föreslår mot denna bakgrund att det i en ny bestämmelse, 48 d §, i lagen om arbetslöshetsförsäkring, anges att regeringen meddelar närmare föreskrifter om de uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten i 48 a–c §§ samma lag.

Vi har valt att redan här lämna förslag till att föreskrifter om vilka uppgifter som får lämnas ut regleras i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring. Vid utformningen av förslaget till ändring i förordningen har utgångspunkten självfallet varit att begränsa uppgifterna till vad som är nödvändigt för att mottagaren skall kunna fatta beslut om rätt till skilda förmåner och för att kunna kontrollera riktigheten av beviljade förmåner. I regel begränsas uppgiftsskyldigheten till uppgifter om förekomsten av en anmälan eller en ansökan, utbetalat belopp och tidsperiod. De uppgifter som inte omfattas av denna uppgiftsskyldighet får inte lämnas ut utan en föregående sekretessprövning. Känsliga uppgifter om t.ex. anledningen till att en person beviljats en viss förmån omfattas inte av uppgiftsskyldigheten. För sådana uppgifter kan sekretess gälla enligt bestämmelserna i 7 kap. 7 och 10, 8 kap. 1 samt 9 kap. 5 §§ sekretesslagen (se avsnitten 6.2.4–6.2.6). Utlämnande av sådana uppgifter får endast ske efter en prövning av skaderekvisiten i nämnda bestämmelser och med en tillämpning av bestämmelserna i 1 kap. 5 och 14 kap. 3 §§ sekretesslagen (jfr avsnitten 6.2.1 och 6.2.3).

I utredningen är berörda myndigheter och Arbetslöshetskassornas Samorganisation företrädda. Genom dess företrädare har vi fått klart för oss att det endast är följande uppgifter som mottagarna i informationsutbytet har behov av och som således skall omfattas av uppgiftsskyldigheten.

En länsarbetsnämnd skall enligt vårt förslag till ny paragraf, 25 § i förordningen om arbetslöshetsförsäkring lämna uppgift till en arbetslöshetskassa om den arbetssökandes namn och personnummer. Den skall också lämna uppgift om den sökande är anmäld eller avanmäld som arbetssökande vid arbetsförmedlingen, att den sökande anvisats ett arbetsmarknadspolitiskt program, vilket program som anvisats denne, under vilken tidsperiod detta pågår samt ändring av en sådan anvisning.

Uppgiftsskyldigheten avseende anvisning om arbetsmarknadspolitiskt program gäller, enligt vårt förslag till 48 a § lagen om arbetslöshetsförsäkring, endast när arbetslöshetskassorna behöver uppgifterna för tillämpningen av lagen om arbetslöshetsförsäkring. Av skäl som vi närmare utvecklar i avsnitt 14.4 utgår vi i vår utredning från att arbetslöshetskassornas beräkning av dagpenningen från arbetslöshetsersättningen i ärenden om vuxenstudiestöd och utbildningsbidrag utgör ärenden i den mening som avses i lagen om arbetslöshetsförsäkring, även om personen i fråga inte uppbär arbetslöshetsersättning.

De allmänna försäkringskassorna och RFV skall enligt vårt förslag till 26 § i förordningen om arbetslöshetsförsäkring lämna uppgifter till arbetslöshetskassorna om enskildas namn, personnummer, att en anmälan eller en ansökan har lämnats in, vilken förmån, ersättning eller annat stöd som har beviljats, aktuell tidsperiod, omfattningen av en beviljad förmånen, ersättning eller stöd samt vilket belopp som har betalats ut.

CSN skall enligt vårt förslag till 27 § i förordningen om arbetslöshetsförsäkring lämna uppgifter om namn och personnummer, att en ansökan om studiestöd har lämnats in, vilket studiestöd som har beviljats, för vilken tidsperiod studiestöd har sökts, omfattningen av studiestödet, utbetalat belopp och för vilken period studiestöd har betalats ut. På grund av förslagen i propositionen En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring (prop. 1999/2000:139) om nivån på arbetslöshetsersättningen kan behovet av uppgifter från CSN avseende särskilt utbildningsbidrag komma att förändras något.

Arbetslöshetskassorna skall enligt vårt förslag till 28 § i förordningen om arbetslöshetsförsäkring lämna uppgifter till en allmän försäkringskassa och RFV om enskilds namn och personnummer, att en anmälan har lämnats in, ersättning som har beviljats, beräknad

dagpenning som lämnas eller skulle ha lämnats, aktuell tidsperiod, omfattningen av beviljad ersättning och vilket belopp som har betalats ut.

Skyldigheten för arbetslöshetskassorna att lämna uppgifter om aktuell tidsperiod omfattar självfallet även uppgifter om den eller de dagar arbetslöshetsersättning utgått.

Uppgifter om beräknad dagpenning lämnas i dag i såväl de fall då personen i fråga uppbär arbetslöshetsersättning som i de fall denne inte gör det. I avsnitt 14.4.2 utvecklar vi närmare vår ståndpunkt i denna fråga. I syfte att tillgodose det behov av uppgifter som finns i dag har vi valt att i vårt förslag till nämnda paragraf även föreskriva att arbetslöshetskassorna skall lämna uppgifter till en allmän försäkringskassa och RFV om beräknad dagpenning som lämnas eller skulle ha lämnats till den sökande om denne hade uppburit arbetslöshetsersättning.

De uppgifter RFV och de allmänna försäkringskassorna kan ha behov av är, förutom uppgifter i de ärenden som redovisats i avsnitt 5.7, uppgifter som möjliggör en kontroll av att inte socialförsäkringsförmåner utbetalas till för tid då en person är berättigad till arbetslöshetsersättning.

Arbetslöshetskassorna är enligt vårt förslag till 29 § förordningen om arbetslöshetsförsäkring skyldig att lämna uppgifter till CSN om enskilds namn och personnummer, beräknad dagpenning som lämnas eller skulle ha lämnats samt uppgifter om att en enskild är avstängd från ersättning, utförsäkrad eller fränkänd rätten till ersättning. Uppgiftsskyldigheten är utformad mot bakgrund av CSN:s behov att få uppgifter från arbetslöshetskassorna i ärenden om vuxenstudiestöd (se avsnitt 5.4). Detta behov gäller såväl personer som uppbär arbetslöshetsersättning som personer som inte gör det. Vi har därför föreslagit att arbetslöshetskassorna på sätt som sker i dag skall lämna uppgifter om såväl dagpenning som lämnas som den dagpenning som skulle ha lämnats om personen i fråga uppburit arbetslöshetsersättning.

Vilka uppgifter CSN behöver få i ärenden om särskilt utbildningsbidrag kan komma att förändras något med anledning av förslagen i nämnda proposition (prop. 1999/2000:139).

I utredningen har inte framkommit att CSN har ett behov av andra uppgifter än de som behövs för att CSN skall handlägga vuxenstudiestödsärenden. Det kan finnas skäl att utöka antalet uppgifter i syfte att utöka kontrollen av att inte studiestöd beviljas när en person uppbär arbetslöshetsersättning. I regel är det dock arbetslöshetsersättningen som utgår felaktigt om en person samtidigt uppbär studiestöd. Den inkomst som arbetslöshetsersättningen utgör påverkar nivån på studiebidraget. Det är dock inte bara arbetslöshetsersättning utan hela

den sökandes inkomst som är relevant när det gäller nivån på studiebidraget. CSN har därför inte något behov av att inför ett beslut om rätt till studiestöd få uppgifter om endast inkomsten i form av arbetslöshetsersättning. Några studier av fusk i studiestödet som kan ligga till grund för ett förslag till en mer omfattande uppgiftsskyldighet har inte framkommit i utredningen.

14.4 Ändringar i gällande uppgiftsskyldighet

Våra förslag: En uppgiftsskyldighet skall införas för en länsarbetsnämnd gentemot en allmän försäkringskassa och RFV i ärenden om utbildningsbidrag.

CSN skall vara uppgiftsskyldig gentemot en allmän försäkringskassa och RFV i ärenden om förlängt barnbidrag och i ärenden om underhållsstöd, utan att en begäran om uppgifter först måste ha framställts.

14.4.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att se över förutsättningarna för ett utökat utbyte av information i elektronisk form mellan de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna. En sådan översyn innefattar även en genomgång av de bestämmelser om uppgiftsskyldighet som reglerar de informationsflöden som finns redan i dag.

I samband därmed har vi uppmärksammat att det elektroniska informationsutbyte som faktiskt sker inte alltid överensstämmer med hur uppgiftslämnandet är författningsreglerat. Ett exempel är, som vi tidigare behandlat i avsnitten 5.2 och 11.4.4, att länsarbetsnämndernas uppgiftslämnande till arbetslöshetskassorna sker utan uttryckligt författningsstöd. Ett sådant författningsstöd föreslår vi i förslaget till 48 a § i lagen om arbetslöshetsförsäkring. Ett annat exempel är, som vi tidigare nämnt i avsnitten 5.5 och 11.4.3, att CSN lämnar uppgifter till arbetslöshetskassorna i ärenden om vuxenstudiestöd utan uttryckligt författningsstöd. Ett sådant författningsstöd föreslår vi i förslaget till 48 b § i nämnda lag.

I detta avsnitt redovisar vi våra överväganden beträffande vissa andra delar av informationsutbytet där det faktiska uppgiftslämnandet inte överensstämmer med författningsregleringen.

14.4.2 Ubildningsbidrag

Länsarbetsnämnderna lämnar i dag rutinmässigt på elektronisk väg uppgifter till de allmänna försäkringskassorna, RFV och arbetslöshetskassorna i ärenden om utbildningsbidrag. Vi har beskrivit informationsflödet i avsnitt 5.6. Uppgifter lämnas i anslutning till att den enskilde anvisas ett arbetsmarknadspolitiskt program. Länsarbetsnämndernas uppgifter är nödvändiga för att de allmänna försäkringskassorna skall kunna administrera utbetalningen av utbildningsbidraget.

Länsarbetsnämndernas uppgiftslämnande gentemot de allmänna försäkringskassorna bör självfallet vara författningsreglerat. Den allmänna bestämmelsen om myndigheters uppgiftsskyldighet gentemot allmänna försäkringskassor och RFV som finns intagen i 20 kap. 9 § lagen om allmän försäkring gäller inte de allmänna försäkringskassornas handläggning av utbildningsbidrag. Utbildningsbidraget regleras enbart i förordningen om aktivitetsstöd och finns inte i lagen om allmän försäkring. Det sagda innebär att det bör införas en ny bestämmelse i förordningen om aktivitetsstöd som föreskriver en uppgiftsskyldighet för länsarbetsnämndernas gentemot de allmänna försäkringskassorna. Det är inte tillräckligt att, på det sätt som denna uppgiftsskyldigheten föreskrivits i andra regelverk, endast hänvisa till bestämmelsen i 20 kap. 9 § lagen om allmän försäkring. Skälet är att i den bestämmelsen föreskrivs att uppgifter skall lämnas endast på begäran. Det sätt på vilket hanteringen av utbildningsbidraget sker (jfr avsnitt 5.6) förutsätter att länsarbetsnämnderna har en möjlighet att utan en sådan begäran lämna nödvändiga uppgifter till RFV och de allmänna försäkringskassorna. Vi föreslår mot denna bakgrund att en sådan uppgiftsskyldighet införs i en ny paragraf, 24 a §, i nämnda förordning.

Det elektroniska informationsutbytet avseende utbildningsbidrag innefattar i dag även arbetslöshetskassorna. Uppgifter från länsarbetsnämnderna att en person anvisats ett arbetsmarknadspolitiskt program skickas även till arbetslöshetskassorna i syfte att de skall beräkna nivån på arbetslöshetsersättningen, och detta oberoende av om personen i fråga är aktuell för arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetskassornas beräkning skickas därefter till de allmänna försäkringskassorna som underlag för deras beräkning av och utbetalning av utbildningsbidraget. En motsvarande beräkning gör arbetslöshetskassorna i dag i ärenden om vuxenstudiestöd som underlag för CSN:s beräkning och utbetalning av sådant stöd. Även här sker beräkningen avseende personer som inte

uppbär arbetslöshetsersättning (jfr avsnitt 5.4). Arbetslöshetskassorna är dock inte uttryckligen skyldiga att göra en beräkning av nivån på arbetslöshetsersättningen för de allmänna försäkringskassorna i ärenden om utbildningsbidrag eller för CSN i ärenden om vuxenstudiestöd (jfr dock Kammarrättens i Stockholm dom som vi beskriver närmare i avsnitt 5.6). Man kan nu fråga sig om dessa beräkningar avseende personer som inte är arbetslösa kan anses utgöra ärenden i den mening som avses i lagen om arbetslöshetsförsäkring.

I den mån arbetslöshetskassorna har en uppgiftsskyldighet avseende personer som inte är aktuella i ärenden om arbetslöshetsersättning ger bestämmelsen i 48 c § lagen om arbetslöshetsförsäkring stöd för att arbetslöshetskassorna skall lämna uppgifter till RFV, de allmänna försäkringskassorna och CSN även i sådana fall.

I vårt uppdrag ingår inte att se över regelverken för skilda förmåner och därmed av administrationen av eller rutinerna för dessa. Det kan enligt vår uppfattning finnas anledning att i ett annat sammanhang överväga att reglera arbetslöshetskassornas beräkning av dagpenning för personer som inte är aktuella i arbetslöshetsersättning. Enligt vår mening bör ett sådant för de aktuella förmånerna viktigt inslag i ärendehanteringens vara författningsreglerat. Detta gäller särskilt i ärenden om utbildningsbidrag eftersom detta bidrag, till skillnad från vuxenstudiestöden, inte är tänkt att upphöra att gälla inom en snar framtid. Vid den senaste översynen av förordningen om aktivitetsstöd föreslogs inte någon sådan uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassorna gentemot de allmänna försäkringskassorna och RFV.

Mot denna bakgrund har vi valt att i vår utredning, som endast rör informationsutbytet mellan systemen och inte de materiella regelverken, avstå från att lämna förslag att det i förordningen om aktivitetsstöd föreskrivs en uppgiftsskyldighet för länsarbetsnämnderna gentemot arbetslöshetskassorna i ärenden om utbildningsbidrag. En sådan uppgiftsskyldighet förutsätter enligt vår uppfattning att det klart framgår av en författning att beräkning av dagpenning för personer som inte är aktuella i arbetslöshetsersättning utgör ett ärende om arbetslöshetsersättning.

14.4.3 Förlängt barnbidrag

I ärenden om förlängt barnbidrag skickar CSN information på elektronisk väg till RFV och de allmänna försäkringskassorna avseende de personer som beviljats studiehjälp i form av studiebidrag under april månad varje år (avsnitt 5.9). Detta sker utan att de allmänna försäkringskassorna framställt någon särskild begäran om att få

uppgifter. Informationen syftar till att förhindra att studiebidrag och barnbidrag utbetalas samtidigt för de elever som fyller 16 år andra kvartalet.

Uppgiftsskyldigheten för CSN är i dag föreskriven i 8 § lagen om förlängt barnbidrag genom en hänvisning till 14 § lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag. Denna lag hänvisar i sin tur till 20 kap. 9 § lagen om allmän försäkring, där uppgiftsskyldighet är föreskriven för myndigheter i allmänhet gentemot RFV och allmänna försäkringskassor. Denna uppgiftsskyldighet gäller dock endast om en begäran framställs.

Enligt vår mening bör uppgiftsskyldigheten i ärenden om förlängt barnbidrag överensstämma med hur informationen skickas i dag. Vi anser därför att det bör införas en ny bestämmelse, 8 a §, i lagen om förlängt barnbidrag som föreskriver en skyldighet för CSN att lämna uppgifter till RFV och de allmänna försäkringskassorna, utan krav på en föregående förfrågan. Eftersom lagen om förlängt barnbidrag genom hänvisningen i 8 § till 14 § lagen om allmänna barnbidrag även hänvisar till andra bestämmelser i lagen om allmän försäkring än 20 kap. 9 §, och då denna paragraf riktar sig till myndigheter generellt, bör hänvisningen finnas kvar trots att vi inför en särskild uppgiftsskyldighet för CSN gentemot RFV och de allmänna försäkringskassorna.

14.4.4 Underhållsstöd

I ärenden om underhållsstöd skickar CSN uppgifter till RFV och de allmänna försäkringskassorna om studiemedel i form av studiebidrag som har betalats ut till bidragsskyldiga (avsnitt 5.9). Detta sker med stöd av 5 § förordningen (1996:1036) om underhållsstöd där det föreskrivs att CSN på begäran skall lämna uppgifter till RFV. I dag skickar CSN – utöver uppgifter i nya ärenden hos försäkringskassorna – även information årsvis, utan att de allmänna försäkringskassorna först har gjort en förfrågan. Vi anser att den föreskrivna uppgiftsskyldigheten skall överensstämma med hur dessa uppgifter i praktiken lämnas i dag. Vi föreslår därför att bestämmelsen i 5 § förordningen om underhållsstöd ändras så att uppgifter skall lämnas, utan krav på att en begäran framställts.

15 Anpassning till personuppgiftslagen

I kapitel 13 och 14 har vi redogjort för våra överväganden vad gäller framför allt möjligheten att utbyta information mellan å ena sidan arbetslöshetskassorna och å andra sidan de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN och länsarbetsnämnderna. Ett ökat informationsutbyte blir möjligt dels genom att arbetslöshetskassorna omfattas av regler om handlingsoffentlighet och sekretess, dels genom att informationsutbytet regleras genom bestämmelser om uppgiftsskyldighet för varje aktör.

För att ett informationsutbyte mellan de fyra system som är föremål för utredningens arbete skall bli möjligt krävs dessutom att behandlingen av personuppgifter inom varje system sker i enlighet med personuppgiftslagens (1998:204) bestämmelser och de särskilda bestämmelser som finns för behandlingen av sådana uppgifter för en viss verksamhet.

I detta kapitel redogör vi inledningsvis för våra överväganden vad gäller ändamålet att behandla uppgifter i syfte att lämna ut dem till övriga aktörer i informationsutbytet. De förslag vi lämnar utesluter inte att det kan finnas behov av ytterligare författningsändringar för att anpassa lagstiftningen till personuppgiftslagens bestämmelser senast den 1 oktober 2001. Vi redogör avslutningsvis för våra överväganden i denna del.

15.1 Ändamålsbestämmelser i registerlagar

Våra förslag: Ändamålet med behandling av personuppgifter i arbetsförmedlingsregister skall innefatta behandling av uppgifter i syfte att tillhandahålla information till RFV, allmänna försäkringskassor, CSN och arbetslöshetskassor.

Ändamålet med behandling av personuppgifter i socialförsäkringsregister skall innefatta behandling av uppgifter i syfte att tillhandahålla information till CSN och arbetslöshetskassor.

Informationen skall tillhandahållas för att utgöra underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd.

15.1.1 Personuppgiftslagens krav

Som vi närmare har beskrivit i kapitel 7 regleras behandlingen av personuppgifter i personuppgiftslagen och övergångsvis även i datalagen (1973:289). Personuppgiftslagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet). Personuppgiftslagen trädde i kraft den 24 oktober 1998 och gäller från den 1 oktober 2001 även för behandlingar som påbörjats innan lagen trädde i kraft.

Enligt dataskyddsdirektivet och personuppgiftslagen får personuppgifter samlas in endast för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Uppgifterna får senare inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med de för vilka uppgifterna samlades in. De ändamål som anges och de uppgifter som får registreras enligt en särskild registerförfattning anger ramen för hanteringen av personuppgifter för en viss verksamhet. Med behandling av personuppgifter avses enligt 3 § personuppgiftslagen varje åtgärd som vidtas i fråga om personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte (se avsnitt 7.3). Detta innebär att utlämnandet av uppgifter från ett register eller en databas i en verksamhet till en annan verksamhet utgör behandling i personuppgiftslagens mening.

Enligt datalagen krävdes Datainspektionens tillstånd till en sådan sambearbetning om inte registreringen eller utlämnandet av uppgifterna skedde med stöd av en författning. Något sådant författningsstöd eller tillstånd behövs inte enligt personuppgiftslagen för att uppgifter i en databas skall kunna sambearbetas med uppgifter i en annan databas. Under förutsättning att insamlandet, utlämnandet och den senare behandlingen av uppgifterna överensstämmer med ändamålet med behandlingen av uppgifterna finns det inget hinder mot en sådan sambearbetning.

Personuppgiftslagen ställer dock höga krav på att ändamålsbestämmelserna i de lagar som reglerar behandling av personuppgifter i myndigheters verksamhet är utformade på ett sådant sätt att det tydligt framgår för vilka syften uppgifter får behandlas, oavsett om det gäller insamling, användning av uppgifter i den egna verksamheten eller utlämnande av uppgifter till andra.

15.1.2 Avgränsning

Särreglering för behandling av personuppgifter finns som vi närmare beskrivit i kapitel 7 vad gäller länsarbetsnämndernas verksamhet i lagen (1994:459) om arbetsförmedlingsregister och förordningen (1994:460) om arbetsförmedlingsregister. Särreglering för behandlingen av personuppgifter finns även vad gäller RFV:s och de allmänna försäkringskassornas verksamhet i socialförsäkringsregisterlagen (1997:934) och socialförsäkringsregisterförordningen (1998:1576).

Någon motsvarande registerförfattning finns inte avseende behandlingen av personuppgifter i CSN:s och arbetslöshetskassornas verksamhet. Studiestödsregistret inrättades genom ett beslut av regeringen år 1974 och för registret har Datainspektionen meddelat föreskrifter. Arbetslöshetskassornas register för behandling av personuppgifter i arbetslöshetsersättningsärenden, det s.k. OAS-registret, bygger på ett tillstånd från Datainspektionen i vilket Datainspektionen meddelat föreskrifter om behandlingen. De av Datainspektionen meddelade föreskrifterna för studiestödsregistret och OAS-registret är meddelade enligt datalagens regler.

Mot denna bakgrund lämnar vi endast förslag till reglering av behandling av personuppgifter i syfte att möjliggöra ett utökat informationsutbyte när det gäller länsarbetsnämndernas samt RFV:s och de allmänna försäkringskassornas verksamhet.

15.1.3 Primära och sekundära ändamål

I den i utredningen aktuella registerlagstiftningen anges i dag endast hur personuppgifter får behandlas i den egna verksamheten. Ändamålet för arbetsförmedlingsregister anges i 2 § lagen om arbetsförmedlingsregister och ändamålet med socialförsäkringsregister i 3 § socialförsäkringsregisterlagen. Ändamålsbeskrivningarna är begränsade till användningen av register, och avser inte, som dataskyddsdirektivet och personuppgiftslagen, behandlingen av personuppgifter i sig. Ändamålsbeskrivningar är vidare begränsade till den verksamhet för vilken registret upprättats. Möjligheten att behandla uppgifter genom att lämna ut dem till andra anges i stället i andra bestämmelser, t.ex. i 17 § lagen om arbetsförmedlingsregister och 17 § socialförsäkringsregisterlagen.

Registerförfattningsutredningen har i sitt betänkande Skatt tull, exekution Normer för behandling av personuppgifter (SOU 1999:05), mot bakgrund av personuppgiftslagens bestämmelser, förslagit att ändamålen med behandling av personuppgifter – såvitt gäller

beskattnings-, tull- och exekutionsverksamheterna – indelas i primära och sekundära ändamål. Syftet är att det klart och tydligt skall framgå för vilka ändamål behandling av personuppgifter får ske.

Den första kategorin uppgifter är de som avser den verksamhet som bedrivs av den personuppgiftsansvariga myndigheten. De primära ändamålen styr också vilka uppgifter som skall få föras in i en databas. Den andra kategorin uppgifter är de uppgifter som behandlas i syfte att lämnas ut till andra. Remissinstanserna har tillstyrkt eller har inte haft något att erinra mot förslaget och i lagrådsremissen *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution* har regeringen intagit samma principiella ståndpunkt när det gäller uppdelningen i primära och sekundära ändamål (dnr Fi1999/4084).

Från integritetssynpunkt är det viktigt att uppgiftslämnande inte sker utan att sådant utlämnande av uppgifter omfattas av ändamålet med behandlingen av personuppgifter i verksamheten. Det är därför enligt vår mening lämpligt att i här aktuella registerförfattningar dela upp ändamålen på det principiella sätt registerförfattningsutredningen föreslagit i primära och sekundära ändamål. Genom att såväl de primära som de sekundära ändamålen anges i registerförfattningen för en viss verksamhet blir det tydligt vilka uppgifter som endast får användas i den egna verksamheten och vilka uppgifter som dessutom får behandlas i syfte att lämna ut dem till andra myndigheter eller enskilda organ.

15.1.4 Uppgifter som får behandlas

Eftersom vår utredning endast tar sikte på informationsutbytet mellan arbetsförmedlings-, socialförsäkrings-, studiestöds- och arbetslöshetsförsäkringssystemen begränsar vi våra förslag till att det införs sekundära ändamålsbestämmelser innebärande att uppgifter får behandlas i respektive verksamhet för utlämnande till övriga aktörer i detta informationsutbyte.

Som framgår av vår beskrivning av informationsflödena i kapitel 5 och arbetslöshetskassornas behov av information i avsnitten 11.4.2 och 11.4.3 syftar informationsutbytena i första hand till att ge mottagaren ett korrekt underlag för beslut om rätt till en viss förmån. De syftar också till att undvika felaktiga utbetalningar. Uppgifter skall därför, enligt vår uppfattning, få lämnas ut till övriga aktörer i syfte att utgöra underlag för beslut i deras verksamhet samt för kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd.

Det sekundära ändamålet för sådan behandling av personuppgifter i länsarbetsnämndernas verksamhet skall anges i en ny paragraf, 2 a §,

lagen om arbetsförmedlingsregister. Där skall således föreskrivas att uppgifter får behandlas för att tillhandahålla allmänna försäkringskassor, RFV, CSN och arbetslöshetskassor information i syfte att utgöra underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd.

För socialförsäkringsregistren bör det i en ny paragraf, 3 a §, socialförsäkringsregisterlagen, anges att uppgifter får behandlas i RFV:s och de allmänna försäkringskassornas verksamhet för att tillhandahålla CSN och arbetslöshetskassor information i syfte att utgöra underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd.

Med behandling av personuppgifter avses sådan behandling som anges i 3 § personuppgiftslagen (avsnitten 15.1.1 och 7.3). Vi förutsätter att en generell översyn sker av registerförfattningarna i syfte att anpassa dem till personuppgiftslagen. Vid en sådan översyn bör det i den särskilda lagstiftning som reglerar behandling av personuppgifter i länsarbetsnämndernas samt RFV:s och de allmänna försäkringskassornas verksamhet definieras vad som avses med behandling. Någon särskild definition av begreppet endast på grund av våra förslag är därför inte nödvändig.

Känsliga uppgifter

De uppgifter som kan lämnas ut är t.ex. uppgift om anmälan eller ansökan om en socialförsäkringsförmån och aktuell tidsperiod, omfattning och utbetalat belopp av en beviljad förmån. Sådana uppgifter utgör s.k. särskilda ärendeuppgifter som får registreras enligt 7 § socialförsäkringsregisterlagen även om de skulle vara integritetskänsliga.

I promemorian En begränsad översyn av socialförsäkringsregisterlagen (1997:934), (Ds 2000:44), föreslås att den nu gällande regleringen med en uppräkningslista i 7 § andra stycket socialförsäkringsregisterlagen av vilka särskilda uppgifter som får registreras, med något undantag, bibehålls. Förslaget bygger på att sådana särskilda uppgifter som anges i nämnda paragraf utgör uppgifter om hälsa som är en känslig uppgift enligt 13 § andra stycket personuppgiftslagen. En sådan uppgift får enligt huvudregeln i denna paragraf inte behandlas.

Behandling av känsliga personuppgifter får ske om behandlingen rör ett viktigt allmänt intresse. En sådan möjlighet framgår av art 8 dataskyddsdirektivet. Särreglering i lag eller förordning gäller enligt 2 § personuppgiftslagen framför sistnämnda lag. Vidare kan enligt 20 § personuppgiftslagen regeringen eller den myndighet regeringen

bemyndigar meddela föreskrifter om ytterligare undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter. Mot denna bakgrund får behandling av personuppgifter i socialförsäkringsärenden ske i enlighet med de föreskrifter som meddelats i socialförsäkringsregisterlagen och socialförsäkringsregisterförordningen även om dessa uppgifter är att bedöma som känsliga i personuppgiftslagens mening. I avsnitt 15.2.3 utvecklar vi närmare frågan om uppgift om medlemskap i en arbetslöshetskassa utgör en känslig uppgift i personuppgiftslagens mening.

15.2 Behov av ytterligare anpassning till personuppgiftslagen

15.2.1 Personuppgiftslagen gäller från den 1 oktober 2001

Personuppgiftslagen gäller från den 1 oktober 2001 även för behandlingar som påbörjats före lagens ikraftträdande. Detta innebär att behandlingen av personuppgifter i arbetsförmedlings-, socialförsäkrings-, studiestöds- och arbetslöshetsförsäkringssystemen skall vara anpassade till personuppgiftslagens och dataskyddsdirektivets regler senast från detta datum.

Personuppgiftslagens bestämmelser gäller enligt 2 § personuppgiftslagen om inte annat framgår av annan lag eller förordning. Sådan särreglering måste dock stå i överensstämmelse med dataskyddsdirektivet. Som vi närmare utvecklat i avsnitt 7.3 omfattar personuppgiftslagen enligt bestämmelsen i 5 § all behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad. Lagen gäller även för annan behandling av personuppgifter om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

15.2.2 Socialförsäkringsregisterlagen och lagen om arbetsförmedlingsregister

Behovet av översyn

En generell översyn av lagen om arbetsförmedlingsregister och socialförsäkringsregisterlagen jämte tillämpliga registerförordningar är enligt vår mening nödvändig vad gäller exempelvis frågor om registerbegreppet skall bibehållas, hur ändamålsbestämmelserna för behandling av personuppgifter i dessa verksamheter skall utformas och

bestämmelserna om information. En översyn bör enligt vår mening omfatta de primära ändamålen som föreskrivs för verksamheterna i dag och andra sekundära ändamål än de som omfattas av det i vår utredningen aktuella informationsutbyte.

Vidare kan det finnas behov av att se över vilka uppgifter som får behandlas i register eller uppgiftssamlingar i verksamheten, t.ex. vilka uppgifter som får behandlas genom att inhämtas från andra. Sistnämnda fråga kan, beroende på hur övriga bestämmelser anpassas till personuppgiftslagen, vara avgörande för att möjliggöra det i utredningen aktuella informationsutbytet.

Socialförsäkringsregisterlagen

I promemorian En begränsad översyn av socialförsäkringsregisterlagen (1997:934), (Ds 2000:44) har en översyn av lagen skett i syfte att anpassa den till personuppgiftslagen. I promemorian ifrågasattes i och för sig om inte registerbegreppet borde frångås i socialförsäkringsregisterlagen. I promemorian föreslogs dock inte någon ändring av registerbegreppet av det skälet att översynen begränsats till de mindre ingripande förändringar som ansågs nödvändiga med anledning av att den övergångsvisa tillämpningen av datalagen upphör att gälla. I promemorian lämnades bl.a. förslag till ändring av bestämmelserna om information i syfte att anpassa dessa bestämmelser till personuppgiftslagens krav.

I dag regleras möjligheten för RFV och de allmänna försäkringskassorna att inhämta uppgifter till socialförsäkringsregister i 12 § socialförsäkringsregisterlagen. Av bestämmelsen framgår att uppgifter från CSN, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna får tillföras socialförsäkringsregister. Detta innebär att ett informationsutbyte, även om det utökas till arbetslöshetskassorna, har stöd i denna paragraf, såvitt gäller RFV:s och de allmänna försäkringskassornas rätt att inhämta uppgifter. De uppgifter som inhämtas finns dock inte angivna i de särskilda bestämmelser som reglerar vilka uppgifter som får registreras, dvs. i 5–11 §§ socialförsäkringsregisterlagen. I 7 § samma lag är uppgifter om ansökan eller anmälan eller om tidpunkter, tidsperioder och belopp för ersättningar uttryckligen begränsade till ärenden som avses i 1 § första stycket, dvs. till ärenden om socialförsäkringsförmåner och andra förmåner och ersättningar som ankommer på de allmänna försäkringskassorna, Premiépensionsmyndigheten eller RFV. Enligt 3 § personuppgiftslagen anses inhämtande av uppgifter och även utlämnande av uppgifter utgöra

behandling av personuppgifter på samma sätt som användning av uppgifterna i den interna verksamheten.

Såvitt vi kan bedöma innebär en anpassning av socialförsäkringsregisterlagen till personuppgiftslagen att samtliga uppgifter som behandlas, dvs. även de uppgifter som inhämtas från andra, anges i den eller de paragrafer som reglerar vilka uppgifter som får behandlas i verksamheten. Det skulle t.ex. kunna innebära att bestämmelsen i 12 socialförsäkringsregisterlagen arbetades in i den bestämmelse som reglerar behandling av personuppgifter i RFV:s och de allmänna försäkringskassornas verksamhet. En sådan översyn ligger dock utanför vårt uppdrag.

Lagen om arbetsförmedlingsregister

Inom Näringsdepartementet har en översyn påbörjats av lagen (1994:459) om arbetsförmedlingsregister. Det i utredningen aktuella informationsutbytet avser inte uppgifter som inhämtas till arbetsförmedlingsregistret utan endast uppgifter som lämnas ut från detta register till övriga aktörer. Frågan om vilka uppgifter som får behandlas för det primära ändamålet med behandling av personuppgifter i länsarbetsnämndernas verksamhet ligger därför utanför utredningens uppdrag. Den fråga som är av betydelse i utredningen är om ändamålet med att samla in uppgifter till ett arbetsförmedlingsregister i syfte att lämna ut dem till andra som underlag för beslut eller för kontroll bör framgå av lag.

Information till registrerade

De registrerade måste få en tydlig information om att de uppgifter som lämnas vid ansökan om bidrag och andra förmåner kan kontrolleras på sätt vi föreslagit i föregående avsnitt. Bestämmelser om informationsutbytet bör tas in i de olika registerförfattningarna som reglerar behandlingen i den aktuella verksamheten. Det bör ske i samband med en generell anpassning av registerlagstiftningen till personuppgiftslagen.

15.2.3 Behandling av personuppgifter i CSN:s och arbetslöshetskassornas verksamhet

Möjligheten för CSN och arbetslöshetskassorna att behandla personuppgifter, exempelvis för att lämna ut dem till andra, regleras i dag endast av de föreskrifter som Datainspektionen meddelat för dessa register. Som vi redan påpekat i avsnitt 7.7.1 och 7.8.1 upphör dessa föreskrifter och det tillstånd som Datainspektionen meddelat för arbetslöshetskassornas OAS-register att gälla när personuppgiftslagen blir tillämplig lag för äldre behandlingar, dvs. senast den 1 oktober 2001.

Det är därför högst angeläget att regleringen av behandlingen av personuppgifter även i CSN:s och arbetslöshetskassornas verksamhet ses över. Det kan såvitt vi kan bedöma t.ex. finnas behov att ändra ändamålsbeskrivningarna för behandlingen och rutinerna för information till registrerade. Detta gäller inte bara för att möjliggöra ett utökat informationsutbyte utan för att över huvud taget behandla personuppgifter i dessa verksamheter och för att behandla personuppgifter genom att lämna ut eller hämta in de uppgifter som redan är föremål för ett informationsutbyte i dag. CSN och arbetslöshetskassorna har också att överväga om en anmälan skall ske enligt personuppgiftslagen eller om ett personuppgiftsombud skall utses enligt denna lag.

Personuppgiftslagen är visserligen subsidiär till annan lag eller förordning. Det regeringsbeslut varigenom studiestödsregistret inrättades 1974 är emellertid inte ett sådant beslut som tar över bestämmelserna i personuppgiftslagen. Mot bakgrund av att avsikten fortfarande är att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll skall regleras särskilt i lag (prop. 1997/98:44 s. 41, bet. 1997:98:KU18, rskr. 1997/98:180, prop. 1990/91:60 s. 50, bet. 1990/91:KU11 s. 11, rskr. 1990/91:160.) kan det enligt vår mening ifrågasättas om inte behandlingen av personuppgifter i CSN:s verksamhet bör vara reglerad i en särskild lag.

I detta sammanhang kan nämnas att de uppgifter som arbetslöshetskassorna lämnar ut till övriga aktörer i informationsutbytet innefattar bl.a. uppgifter om medlemskap i en arbetslöshetskassa. En sådan uppgift används som en administrativ uppgift vid den elektroniska överföringen för att identifiera var ärendet handläggs. Om uppgift om medlemskap i en arbetslöshetskassa är att bedöma som en uppgift om medlemskap i en fackförening får uppgiften, enligt dataskyddsdirektivet och personuppgiftslagen, i regel inte behandlas utan den registrerades samtycke. Det förhållandet att en person kan vara medlem i en arbetslöshetskassa utan att vara medlem i en fackförening talar för

att en uppgift om medlemskap i en arbetslöshetskassa inte är en uppgift om medlemskap i en fackförening. Om uppgift om medlemskap i arbetslöshetskassa däremot är en uppgift om medlemskap i fackförening kan det, enligt vår mening, finnas anledning att även se över möjligheten att i lag reglera arbetslöshetskassornas behandling av personuppgifter.

15.2.4 Avslutande synpunkter

Sammanfattningsvis kan konstateras att en allmän översyn av behandlingen av personuppgifter är nödvändig i samtliga fyra system för att anpassa behandlingen till personuppgiftslagens och dataskyddsdirektivets bestämmelser.

Enligt 48 § personuppgiftslagen skall den personuppgiftsansvarige ersätta den registrerade för skada och kränkning av den personliga integriteten som en behandling av personuppgifter i strid med den lagen har orsakat. Vidare kan dataskyddsdirektivet av EG-domstolen komma att anses ha direkt effekt i den meningen att det kan ge upphov till rättigheter för enskilda gentemot det allmänna som kan åberopas direkt inför domstolar och andra myndigheter i medlemsstaten (målet 26/62 van Gend en Loos [1963] ECR 1, se SOU 1997:194 och Wengby, Juridisk Tidskrift 1998/99 s. 369 ff.). Statens överträdelse av en gemenskapsrättslig bestämmelse som har direkt effekt kan föranleda en EG-rättsligt grundad skadeståndsskyldighet för staten (när det gäller underlåtelse att genomföra direktiv, se förenade målen C-6/90 och C-9/90 Francovich och Bonifaci mot Italien (1991] ECR I-5357). Detta kan ske såväl när staten handlar i egenskap av lagstiftare som i egenskap av rättstillämpare (förenade målen C-46/93 och C-48/93 [1996] ECR I-1029 Brasserie du Pecheur och Factortame III).

Företrädare för staten är t.ex. CSN, RFV och länsarbetsnämnderna och det kan inte uteslutas att även arbetslöshetskassorna kan betraktas som representant för staten i EG-rättslig mening. Den EG-rättsligt grundade skadeståndsskyldigheten kompletterar den som gäller enligt svenska regler. Detta innebär att en underlåtenhet av myndigheterna eller arbetslöshetskassorna att iaktta bestämmelserna i dataskyddsdirektivet kan föranleda skadeståndsskyldighet för staten gentemot enskilda som drabbas med anledning härav och att en sådan skadeståndsskyldighet kan grunda sig på såväl svenska som EG-rättsliga regler.

16 Överföring av information på ADB-medium

I föregående kapitel lämnade vi förslag till ändamålsbestämmelser i lagen (1994:459) om arbetsförmedlingsregister och socialförsäkringsregisterlagen (1997:934) i syfte att möjliggöra ett ökat informationsutbyte mellan arbetsförmedlings- och socialförsäkringssystemen och övriga system i utredningen. Vi redogjorde även för våra överväganden avseende behandling av personuppgifter i de fyra systemen i allmänhet.

I detta kapitel redogör vi för våra överväganden vad gäller frågan om utlämnande av information på automatiserad väg.

I avsnitt 16.1 redovisar vi de principiella utgångspunkterna för våra förslag.

I avsnitt 16.2 redovisar vi våra överväganden vad gäller möjligheten för länsarbetsnämnderna att lämna ut uppgifter från arbetsförmedlingsystemet till arbetslöshetskassorna på ADB-medium.

I avsnitt 16.3 redovisar vi våra överväganden vad gäller möjligheten för RFV och de allmänna försäkringskassorna att lämna ut uppgifter från socialförsäkringssystemet till CSN och arbetslöshetskassorna på ADB-medium.

I avsnitt 16.4 redovisar vi våra överväganden vad gäller möjligheten för CSN och arbetslöshetskassorna att lämna ut information till varandra och till RFV och de allmänna försäkringskassorna på ADB-medium.

I avsnitt 16.5 lämnar vi några avslutande synpunkter.

16.1 Principiella utgångspunkter

I dagens registerförfattningar anges ofta i vilka fall uppgifter ur ett personregister får lämnas ut till andra myndigheter eller enskilda med hjälp av automatiserad behandling. Dataskyddsdirektivet och personuppgiftslagen innehåller emellertid inte några särskilda bestämmelser som direkt tar sikte just på sättet för att lämna ut personuppgifter, dvs. om det sker manuellt eller på medium för automatiserad behandling.

I betänkandet Skatt Tull Exekution Normer för behandling av personuppgifter (SOU 1999:105) föreslås, med undantag för direktåkomst, inte någon särskild reglering av uppgiftslämnande på medium för automatiserad behandling till andra myndigheter. Det argument som anförs är att behandlingen av uppgifterna i regel är föreskriven i en särskild författning för mottagande myndighet. Mottagande myndighet har i regel inte rättsligt stöd för att behandla uppgifterna annat än i enlighet med de för myndigheten gällande författningarna. Registerförfattningsutredningen har mot denna bakgrund ansett att det inte innebär några större risker att uppgifterna behandlas på ett icke avsett sätt hos mottagande myndighet om uppgifter lämnas ut på medium för automatiserad behandling än om uppgifter lämnas ut manuellt. Utredningen gör dock undantag för direktåkomst som den anser bör vara reglerad. Regeringens lagrådsremiss behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution (dnr Fi1999/4084) bygger på samma principiella ställningstagande.

Vi hyser förståelse för den lösning som valts i det ovan nämnda betänkandet. Förevarande utredning har dock inte i uppdrag att göra en allmän översyn av aktuella registerförfattningar, dvs. de som gäller för arbetsförmedlings- och socialförsäkringssystemen. I våra förslag utgår vi därför från de givna förutsättningarna för utlämnande av uppgifter på medium för automatisk databehandling, dvs. att de regleras särskilt i registerförfattningarna.

16.2 Uppgifter i arbetsförmedlingssystemet

Våra förslag: Länsarbetsnämnderna skall få lämna ut uppgifter till arbetslöshetskassorna på medium för automatisk databehandling.

De uppgifter som får lämnas ut är uppgifter om arbetssökandes namn, personnummer och arbetslöshet, tidpunkter och händelser vid kontakt med arbetsförmedlingen och arbetsmarknadsinstitutet samt beslut om arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

16.2.1 ADB-överföring skall få ske till arbetslöshetskassorna

Bestämmelsen i 17 § lagen om arbetsförmedlingsregister om utlämnande av uppgifter på ADB-medium anger till vilka mottagare uppgifter får lämnas ur arbetsförmedlingsregistret på elektronisk väg. Där föreskrivs bl.a. att i den utsträckning regeringen föreskriver får de

uppgifter som avses i 5 och 11 §§ lagen om arbetsförmedlingsregister lämnas ut på ADB-medium till de allmänna försäkringskassorna, RFV och CSN. Vi har närmare beskrivit bestämmelserna i avsnitt 7.5.1.

Arbetslöshetskassorna är däremot inte angivna som mottagare av information från länsarbetsnämnderna. Detta innebär att den elektroniska informationsöverföring som sker i dag från länsarbetsnämnderna till arbetslöshetskassorna (avsnitt 5.2) saknar stöd i bestämmelsen. Informationsutbytet bygger i stället på det tillstånd som Datainspektionen meddelat för arbetslöshetskassornas register (se avsnitt 7.8). Detta tillstånd upphör dock att gälla senast den 1 oktober 2001. Eftersom utgångspunkten att myndigheters behandling av uppgifter skall vara reglerad i lag (prop 1997/98:44 s. 41, bet. 1997/98:KU18, rskr. 1997/98:180, prop. 1990/91:60 s. 50, bet. 1990/91:KU11 s. 11, rskr. 1990/91:160) anser vi att det bör införas en föreskrift i nämnda bestämmelse så att länsarbetsnämnderna, på sätt som sker i dag, får lämna uppgifter på ADB-medium till arbetslöshetskassorna. Uppgifter bör kunna lämnas ut i samma utsträckning som i dag sker till de allmänna försäkringskassorna och CSN.

16.2.2 Uppgifter som får lämnas ut

Enligt vår mening bör, av hänsyn till den enskildes integritet, utlämnandet endast avse de uppgifter i 5 och 11 §§ lagen om arbetsförmedlingsregister som regeringen föreskriver. Detta överensstämmer med vad som i dag gäller för utlämnande till de allmänna försäkringskassorna, RFV och CSN.

Enligt vår mening bör det därför, utöver ändringarna i 17 § lagen om arbetsförmedlingsregister, göras ändringar i 4 § förordningen (1994:460) om arbetsförmedlingsregister. Bestämmelsen bör ändras så att det föreskrivs att de uppgifter som får lämnas ut på ADB-medium till allmänna försäkringskassor, RFV och CSN även får lämnas ut till arbetslöshetskassorna. Detta är uppgifter i 5 § första stycket 1, 3, 13 och 14 lagen om arbetsförmedlingsregister, dvs. uppgifter om namn, personnummer, arbetslöshet, tidpunkter och händelser vid kontakt med arbetsförmedlingen och arbetsmarknadsinstitutet samt beslut om arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Begreppet arbetsmarknadspolitisk åtgärd har sedan den 1 augusti 2000 ersatts av begreppet arbetsmarknadspolitiskt program. Vi förutsätter dock att bestämmelserna om vilka uppgifter som får registreras i bl.a. arbetsförmedlingsregister ses över senast till den 1 oktober 2001. Vi har därför inte funnit anledning att ändra begreppet i 5 § lagen om

arbetsförmedlingsregister eftersom vi inte gör en översyn av paragrafen i övrigt.

De uppgifter länsarbetsnämnderna är skyldiga att lämna ut till allmänna försäkringskassor, CSN och, enligt vårt förslag, även arbetslöshetskassor är endast de uppgifter som framgår av en författningsreglerad uppgiftsskyldighet i lag eller förordning. När det gäller informationsutbytet med arbetslöshetskassorna styrs uppgiftsskyldigheten av bestämmelserna i våra förslag till 48 a lagen om arbetslöshetsförsäkring och 25 § förordningen om arbetslöshetsförsäkring. Detta innebär att även om uppgifter om t.ex. arbetslöshet får lämnas ut på ADB-medium till arbetslöshetskassorna enligt lagen om arbetsförmedlingsregister och förordningen om arbetsförmedlingsregister så begränsas denna möjlighet till de uppgifter som skall lämnas ut med stöd av nämnda bestämmelser. Andra uppgifter om den sökandes arbetslöshet än de som framgår av vårt förslag till förordning kan endast lämnas ut på ADB-medium till arbetslöshetskassorna efter det att en sekretessprövning gjorts enligt 7 kap. 10 § sekretesslagen eller efter en tillämpning av bestämmelserna i 1 kap. 5 § eller 14 kap. 3 § samma lag.

16.2.3 Administrativa och tekniska uppgifter

Från uppgifter om personer som är registrerade hos den personuppgiftsansvariga myndigheten eller organet får man skilja administrativa och tekniska uppgifter. Administrativa uppgifter är t.ex. uppgift om handläggare av ärendet eller uppgift om den enhet hos mottagaren där ärendet handläggs. Tekniska uppgifter är sådana uppgifter som är nödvändiga att överföra för att datasystemet skall fungera.

Av personuppgiftslagens reglering följer att administrativa och tekniska uppgifter får behandlas tillsammans med personuppgifter förutsatt att det överensstämmer med ändamålet med behandlingen i uppgiftssamlingen eller registret.

Av 4 § förordningen om arbetsförmedlingsregister framgår att sådana uppgifter får lämnas ut på ADB-medium till RFV, de allmänna försäkringskassorna och CSN. Genom vårt förslag till ändringar av 4 § första stycket får sådana uppgifter även lämnas ut på ADB-medium till arbetslöshetskassorna.

16.3 Uppgifter i socialförsäkringssystemet

16.3.1 Uppgifter kan lämnas ut till arbetslöshetskassorna

När det gäller RFV och de allmänna försäkringskassornas möjlighet att lämna ut uppgifter är det endast deras möjlighet att lämna ut uppgifter till CSN och arbetslöshetskassorna som är intressant för oss. Information som lämnas till länsarbetsnämnderna ingår inte i vårt uppdrag.

Enligt 17 § socialförsäkringsregisterlagen första meningen får uppgifter som lämnas ut med stöd av en särskild bestämmelse i lag eller förordning även lämnas ut på medium för automatiserad behandling. Uppgiftslämnande som inte är författningsreglerat kan enligt andra meningen i bestämmelsen ske på ADB-medium endast om detta utlämningsätt är föreskrivet i lag eller förordning. Detta innebär att de uppgifter som RFV och de allmänna försäkringskassorna i dag lämnar ut till CSN, och som vi föreslår att de skall vara skyldiga att lämna ut även till arbetslöshetskassorna i förslaget till 48 b § lagen om arbetslöshetsförsäkring, kan utlämnas på ADB-medium med stöd av 17 § socialförsäkringsregisterlagen med den lydelse bestämmelsen har i dag. Någon ändring av sistnämnda bestämmelse för att möjliggöra utlämnande på automatiserad väg från socialförsäkringssystemet till studiestöds- och arbetslöshetsförsäkringssystemen är därför inte nödvändig.

Som vi närmare utvecklar i avsnitt 17.3.7 föreslår vi att det införs en ny paragraf, 5 a §, i socialförsäkringsregisterförordningen. I första stycket skall föreskrivas att uppgifter om enskilda namn och adress samt de uppgifter som avses i 7 § 1, 2 och 16 socialförsäkringsregisterlagen får lämnas ut på ADB-medium till CSN och arbetslöshetskassorna. Detta sker i syfte att tydliggöra vilka uppgifter som får lämnas ut från socialförsäkringsregister på medium för automatiserad behandling, oavsett om utlämnandet sker genom att andra har direktåtkomst till uppgifterna eller på ADB-medium i annan form.

16.3.2 Administrativa och tekniska uppgifter

Av 10 § socialförsäkringsregisterförordningen framgår att nödvändiga identifieringsuppgifter får lämnas ut på ADB-medium i det fall socialförsäkringsregister får tillföras uppgifter. Som vi nämnt i avsnitt 7.6.2 får socialförsäkringsregister tillföras uppgifter från såväl

länsarbetsnämnder och CSN som arbetslöshetskassor enligt 3 § samma förordning.

Av 4 § socialförsäkringsregisterförordningen följer vidare att nödvändiga identifieringsuppgifter får tillföras ett socialförsäkringsregister förutsatt att uppgifter får lämnas ut därifrån på ADB-medium. Uppgifter får som vi nämnt ovan lämnas ut på ADB-medium från socialförsäkringsregister till såväl CSN som, enligt våra förslag, till arbetslöshetskassor.

Det finns således redan i dag en rätt att med stöd av lagen om arbetsförmedlingsregister och socialförsäkringsregisterlagen hämta in och lämna ut nödvändiga administrativa och tekniska uppgifter från arbetsförmedlings- och socialförsäkringssystemen för att möjliggöra ett informationsutbyte med övriga system.

16.4 Uppgifter i studiestöds- och arbetslöshetsförsäkringssystemen

Eftersom behandlingen av personuppgifter i CSN:s och arbetslöshetskassornas verksamhet inte regleras av särskilda författningar, utan av Datainspektionens föreskrifter, saknas möjlighet för oss att föreslå en reglering av möjligheterna till utlämnande av uppgifter från dessa verksamheter på ADB-medium till övriga aktörer i informationsutbytet. I avsnitt 15.2.3 har vi närmare redogjort för behovet av en översyn av behandlingen av personuppgifter i CSN:s och arbetslöshetskassornas verksamhet. En anpassning till personuppgiftslagen kan medföra ett behov av att se över ändamålsbeskrivningarna för studiestödsregistret och arbetslöshetskassornas s.k. OAS-register vad gäller möjligheten att lämna ut uppgifter till varandra och till de allmänna försäkringskassorna och RFV på ADB-medium.

16.5 Avslutande synpunkter

Sammanfattningsvis kan konstateras att genom vårt förslag till ändring av 17 § lagen om arbetsförmedlingsregister och med den lydelse socialförsäkringsregisterlagen har i dag kan uppgifter lämnas ut av länsarbetsnämnderna samt RFV och de allmänna försäkringskassorna till övriga aktörer i informationsutbytet. Möjligheten för CSN och arbetslöshetskassorna att lämna ut uppgifter till varandra och till RFV och de allmänna försäkringskassorna regleras av ändamålsbeskrivningarna för behandlingen av personuppgifter i respektive verksamhet.

Som vi angett i avsnitt 15.2.4 förutsätter inte bara ett ökat informationsutbyte utan även en behandling av personuppgifter över huvud taget i respektive verksamhet och det i dag pågående informationsutbytet att lagen om arbetsförmedlingsregister och socialförsäkringsregisterlagen samt regleringen av behandling av personuppgifter i CSN:s och arbetslöshetskassornas verksamhet ses över med anledning av att personuppgiftslagen blir tillämplig lag för all behandling senast den 1 oktober 2001.

17 Direktåtkomst till elektroniskt lagrad information

I föregående kapitel redovisade vi våra överväganden när det gäller möjligheten att lämna ut uppgifter på medium för automatiserad databehandling.

I detta kapitel redovisar vi våra överväganden vad avser möjligheten att lämna ut information till övriga aktörer i informationsutbytet genom att dessa får direktåtkomst till elektroniskt lagrad information hos länsarbetsnämnderna samt RFV och de allmänna försäkringskassorna.

Våra förslag: RFV, de allmänna försäkringskassorna, CSN och arbetslöshetskassorna får ha direktåtkomst till uppgifter i länsarbetsnämndernas verksamhet.

CSN och arbetslöshetskassorna får ha direktåtkomst till uppgifter i RFV:s och de allmänna försäkringskassornas verksamhet.

Direktåtkomsten får endast ske för det ändamål som uppställts för behandling av personuppgifter i utlämnarens verksamhet.

Regeringen skall meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter direktåtkomsten får omfatta.

17.1 Bakgrund

17.1.1 Begreppet direktåtkomst

Med direktåtkomst avses, som närmare utvecklats i avsnitt 7.1, att information är tillgänglig för en användare för att på egen hand söka i detta och få svar på frågor, dock utan att själv kunna påverka innehållet. Direktåtkomsten kan ge användaren en möjlighet att även hämta hem informationen till sitt eget system och bearbeta den där. I registerförfattningar har direktåtkomst i regel beskrivits som en möjlighet till direktåtkomst till uppgifter i register. Detta gäller exempelvis i de registerförfattningar som är aktuella i utredningen. I dag finns det dock i viss utsträckning även föreskrifter om direktåtkomst till uppgifter

eller uppgiftssamlingar i sig. I utredningen är det endast direktåtkomst till särskilt utvalda uppgifter som är aktuellt. Direktåtkomsten avser framför allt de uppgifter som varje aktör i informationsutbytet har rätt att inhämta med stöd av en författningsreglering.

17.1.2 Behöver direktåtkomst regleras särskilt?

Direktåtkomst innebär att uppgifter lämnas ut utan att den utlämnande myndigheten eller det utlämnande organet i det enskilda fallet har kontroll över vilka uppgifter som lämnas ut. Det har därför från integritetssynpunkt ansetts vara av stor betydelse att särskilt reglera frågor om tillgång till uppgifterna genom direktåtkomst i registerlagstiftning.

Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet) och personuppgiftslagen (1998:204) innehåller däremot inte några särskilda bestämmelser som tar sikte just på sättet för att lämna ut personuppgifter, vare sig det sker manuellt, på medium för automatiserad behandling eller genom att mottagaren har direktåtkomst till elektroniskt lagrade uppgifter hos utlämnaren.

Dataskyddsdirektivet och personuppgiftslagen innehåller dock bestämmelser som anses innebära begränsningar i möjligheten att lämna ut uppgifter genom direktåtkomst. Dessa begränsningar finns särskilt i personuppgiftslagens 9 § första stycket d, e och f som anger att personuppgifter inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in, att de personuppgifter som behandlas skall vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen samt att inte fler personuppgifter behandlas än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen.

Den teknik som i dag används för överföringen på ADB-medium innebär att data utbyts nattetid och att begärd information skickas från de interna registren till en brevlåda hos uppgiftslämnaren. Den fördröjning i uppgiftslämnandet som är inbyggd i tekniken innebär en teoretisk möjlighet för utlämnaren att kontrollera vilken information som skall lämnas ut. Den tekniska utvecklingen har emellertid lett till att skillnaderna mellan direktåtkomst och annat uppgiftslämnande på automatiserad väg blir så små att det kan vara svårt att motivera särskilda regler för direktåtkomst. I remissvaren (dnr Fi1999/4084) till utredningen Skatt Tull Exekution Normer för behandling av personuppgifter (SOU 1999:105) har frågan om det föreligger några skillnader mellan olika former av uppgiftslämnande på automatiserad

väg väckts av Statskontoret och RSV. RSV ifrågasätter även om t.ex. sådana fasta uppkopplingar som sker på telenätet i dag omfattas av begreppet direktåtkomst.

Sekretessprövningen, eller prövningen av vilka uppgifter som omfattas av en författningsreglerad uppgiftsskyldighet och därmed skall lämnas ut utan någon sekretessprövning, sker i praktiken i samband med att förbindelsen upprättas. Detta gäller såväl vid direktåtkomst som vid sådant utlämnande på automatiserad väg som sker i dag via telenätet. Någon ytterligare prövning av uppgifterna i samband med utlämnandet sker inte vid dagens överföringar över telenätet, även om det på grund av fördröjningen i systemen är teoretiskt möjligt att göra en sådan prövning. Mot denna bakgrund kan det enligt vår mening ifrågasättas om det finns någon egentlig anledning att reglera direktåtkomst särskilt.

Med hänsyn till vad som anförts ovan finner vi det i och för sig svårt att motivera att särskilda regler bör införas för direktåtkomst. Eftersom vårt uppdrag är begränsat och endast avser möjligheterna till direktåtkomst i det aktuella informationsutbytet, och inte en total översyn av reglerna om direktåtkomst i de olika verksamheterna, utgår vi dock från den systematik som gäller i dag. Våra överväganden bygger därför på det förhållandet att det i dag görs en åtskillnad mellan direktåtkomst och annan form av uppgiftslämnande på automatiserad väg i lagen om arbetsförmedlingsregister och i socialförsäkringsregisterlagen.

17.2 Nuvarande reglering

Som vi närmare utvecklat i kapitel 7 regleras behandlingen av personuppgifter i länsarbetsnämndernas samt RFV:s och de allmänna försäkringskassornas verksamhet av registerlagstiftning medan behandlingen av personuppgifter i CSN:s och arbetslöshetskassornas verksamhet styrs av de föreskrifter Datainspektionen meddelat för denna behandling i enlighet med datalagens reglering.

Direktåtkomst till de olika socialförsäkringsregistren är reglerat i 14 § socialförsäkringsregisterlagen, men det begrepp som används är direkt åtkomst. I lagen om arbetsförmedlingsregister används i stället begreppet terminalåtkomst. Terminalåtkomst regleras i 16 § lagen om arbetsförmedlingsregister. Direktåtkomsten till dessa register är kraftigt begränsade.

Uppgifter som förs gemensamt för RFV och de allmänna försäkringskassorna får enligt 14 § lagen om arbetsförmedlingsregister i princip endast RFV respektive kassorna ha direktåtkomst till. Under

vissa förutsättningar får även Premiepensionsmyndigheten ha direktåtkomst till sådan register.

Enligt 16 § lagen om arbetsförmedlingsregister får endast den offentliga arbetsförmedlingen eller det arbetsmarknadsinstitut som får föra ett arbetsförmedlingsregister ha terminalåtkomst till registret.

Som vi närmare har redovisat i avsnitt 7.5.4 och 7.6.4 har regleringen i bägge registerförfattningarna skett mot bakgrund av ståndpunkten att åtkomsten av integritetshänsyn inte bör vara vidare än vad som behövs med hänsyn till den verksamhet för vilken registret förs. Ett exempel på den kraftiga begränsningen vad gäller åtkomst är att AMS inte har direktåtkomst till uppgifter i arbetsförmedlingsregister utan endast till styrelsens centrala statistikregister.

Det finns dock anledning att betona att dessa begränsade möjligheter till direktåtkomst avser i såväl lagen om arbetsförmedlingsregister som i socialförsäkringsregisterlagen åtkomsten till hela register. Någon direktåtkomst till ett begränsat antal, särskilt utvalda och mindre integritetskänsliga uppgifter – vilket är vad övervägandena gäller i förevarande utredning – regleras inte i lagen.

17.3 Överväganden

17.3.1 Allmänt

För att bedöma om en myndighet eller ett organ utanför en viss verksamhet bör få direktåtkomst till information i verksamheten måste – på sätt som har skett i kapitel 12 – en avvägning göras mellan de skäl som talar för en sådan åtkomst och de integritetsskäl som talar mot denna. Vid denna bedömning får den personliga integriteten vägas mot behovet av en ökad effektivitet hos myndigheterna, de allmänna försäkringskassorna och arbetslöshetskassorna, möjligheten att kunna ge den enskilde bättre service och intresset av att välfärdssystemen inte undergrävs av fusk och överutnyttjande (se kapitel 11).

I kapitel 12 har vi på ett samlat sätt tagit ställning till frågan om personlig integritet och gjort en avvägning mellan det intresset och de allmänintressen som talar för ett utökat informationsutbyte. Vi har i det kapitlet gjort bedömningen att ett ökat utbyte av information går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. De överväganden vi där gjorde har i stor utsträckning giltighet även vid bedömning av frågan om ökade möjligheter till direktåtkomst är förenligt med dessa krav. Därutöver vill vi i de följande avsnitten särskilt ange våra överväganden vad gäller

avvägningen mellan skyddet för den enskildes integritet och behovet av att kunna inhämta uppgifter genom direktåtkomst.

17.3.2 Behov av direktåtkomst

Det i vår utredning aktuella informationsutbytet är i stor utsträckning föranlett av att de materiella regelverken i de olika systemen är uppbyggda så att ett beslut i ett system förutsätter kunskap om uppgifter som finns i de andra systemen. För att dubbla utbetalningar och andra felaktiga utbetalningar skall kunna undvikas krävs att den handläggare som har att fatta beslut om en förmån på ett enkelt och snabbt sätt kan förvissa sig om att ett korrekt beslut meddelas. Därför måste relevanta uppgifter i så stor utsträckning som möjligt finnas till hands vid beslutsfattandet.

I den mån en handläggare i dag kontrollerar uppgifter som lämnats av den sökande sker detta på manuell väg genom att denne tar en telefonkontakt med handläggaren på utlämnande myndighet eller organ. En manuell kontakt tar förhållandevis lång tid i anspråk, dels genom den tidsfördröjning som kan uppstå genom att den handläggare som söks inte alltid är anträffbar, dels genom att den manuella frågerutinen tar tid i anspråk. Förutom för handläggaren på den myndighet eller det organ som behöver uppgiften gäller detta även för handläggaren på den utlämnande myndigheten eller organet. Det förhållande att manuella kontroller är tidsödande och omständliga kan många gånger innebära att nödvändig information inte alls tas fram.

Dagens ADB-överföringar sker genom s.k. batch-körningar och har en tidsfördröjning på ett dygn. Detta innebär att de uppgifter som inhämtats från ett annat system är en dag gamla när handläggaren av ett ärende fattar beslut med stöd av dessa. Om det inträffat en förändring från den dag då uppgifterna inhämtades (dag 1) och den dag då beslutet fattades (dag 2) får mottagande myndighet kännedom om det först vid den batch-körning som sker dagen efter det att ett beslut i ett ärende har fattats (dag 3). Det förhållande att uppgifterna vid beslutstillfället var inaktuella, exempelvis genom att en förmån redan beviljats i ett annat system, kan hos RFV och de allmänna försäkringskassorna få till följd att ett ärende om återkrav inleds. Efterhandskontrollen innebär även att om den sökande fått för litet belopp utbetalt så sker en tilläggsutbetalning i efterhand.

I kapitel 5 har vi redogjort för olika syften med dagens elektroniska informationsutbyten. I de flesta fall sker en informationsinhämtning för att mottagaren skall få underlag för att kunna fatta beslut i ett ärende. Endast i några få fall syftar informationsutbytet till att förhindra dubbla

och andra felaktiga utbetalningar. I enstaka fall sker en kontinuerlig kontroll av riktigheten i beslutsunderlaget i ett system genom att ändringsuppgifter skickas från ett annat system. Av detta kan vi dra slutsatsen att dagens elektroniska informationsutbyte inte i någon större utsträckning har inneburit att rutiner för önskvärd kontroll har skapats.

Genom direktåtkomst till uppgifter i en annan myndighets eller organs verksamhet kan en handläggare av ett ärende inför ett beslut om rätt till eller utbetalning av en förmån, ersättning eller annat stöd inhämta de uppgifter som är av betydelse för att fatta ett riktigt beslut. Eftersom uppgifterna inhämtas i nutid är de aktuella.

Genom direktåtkomst till informationen kan dagens ärendehantering ytterligare effektiviseras och framför allt kan servicen mot den enskilde förbättras. Möjligheten att snabbt erhålla ett beslut är många gånger av avgörande betydelse för den sökande där förmånen i fråga kan vara den enda eller största inkomstkällan. Förseningar i beslutsfattandet på grund av den fördröjning som inhämtandet av informationen innebär kan därför få långtgående konsekvenser för den enskilde.

Framför allt blir det genom direktåtkomst möjligt att utforma effektiva rutiner för kontroll i pågående ärenden av lämnade uppgifter. För att den kontroll som är nödvändig skall bli möjlig krävs ett informationsutbyte som inte har den tidsutdräkt som dagens överföringar medför. För att dubbla utbetalningar och andra felaktiga utbetalningar skall kunna undvikas krävs, enligt vår uppfattning, att den handläggare som har att fatta beslut om en förmån inför beslutsfattandet på ett enkelt och snabbt sätt kan förvissa sig om att ett korrekt beslut meddelas. Detta förutsätter att relevanta uppgifter i så stor utsträckning som möjligt blir åtkomliga genom direktåtkomst. En kontroll i motsvarande omfattning är inte realistisk med dagens överföringar, särskilt med tanke på de stora informationsmängder som skulle behöva överföras.

Direktåtkomst ger enligt vår uppfattning en möjlighet för myndigheterna att på ett enkelt och tidseffektivt sätt förverkliga riksdagens och regeringens krav på stärkt kontroll av utbetalningen av statliga medel. Det myndighetsövergripande behovet att kontrollera att inte dubbla utbetalningar och andra felaktiga utbetalningar sker har, som framgår av vår genomgång av dagens elektroniska informationsutbyten (se kapitel 5), inte varit det primära målet med informationsöverföringarna.

Sammanfattningsvis talar starka effektivitetsskäl för en utökad möjlighet till direktåtkomst när det gäller informationsutbytet mellan de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna. Genom att uppgifter kan lämnas på detta sätt kan ärendehanteringens hos såväl utlämnaren som mottagaren förenklas och handläggningstiderna förkortas avsevärt. Vidare innebär

direktåtkomst avsevärda tids- och kostnadsbesparingar. Möjligheten till direktåtkomst är, enligt vad vi anför, särskilt viktig vid kontroll av att felaktiga utbetalningar inte utgår.

17.3.3 Uppgifter som skall omfattas av direktåtkomst

Inledningsvis är det viktigt att ha klart för sig att den form av direktåtkomst som här är aktuell är inte en åtkomst till alla uppgifter i ett register. Åtkomsten avser endast ett begränsat antal särskilt utvalda och mindre integritetskänsliga uppgifter. Det är självfallet endast sådana uppgifter som mottagaren behöver i sin verksamhet som skall vara möjliga att lämna ut till denne genom direktåtkomst till utlämnarens elektroniskt lagrade information. Den tekniska utvecklingen har medfört att det i dag finns förutsättningar att på ett tekniskt säkert sätt överföra skiktad information, dvs. särskilt utvalda uppgifter, till någon annan. Dessa uppgifter överförs till en speciell fil som kan bli åtkomlig för direktåtkomst. Den myndighet eller det organ som har behov av vissa uppgifter i sin verksamhet, t.ex. tidsperiod, omfattning och utbetalat belopp avseende sjukpenning eller arbetslöshetsersättning, kan därefter på elektronisk väg ta del av dessa uppgifter genom direktåtkomst utan att de övriga och mer integritetskänsliga uppgifter som finns lagrade elektroniskt i ärendet, t.ex. sjukdomsbilden eller orsaken till arbetslösheten, lämnas ut.

17.3.4 Direktåtkomst och sekretessprövning

Det argument som brukar åberopas mot direktåtkomst avser det förhållandet att sekretesskyddet i regel ser olika ut i olika verksamheter eller att det saknas möjlighet att göra en sekretessprövning av uppgifter i ett enskilt fall innan dessa lämnas ut. Vi menar dock att dessa argument väger mindre tungt såvitt gäller informationsutbytet mellan de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna.

I det i utredningen aktuella informationsutbytet blir det inte aktuellt med någon sekretessprövning eftersom informationsutbytet bygger på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet för var och en. Detta medför att uppgifter skall lämnas ut, utan hinder av sekretess. Den bedömning uppgiftslämnaren har att göra är i stället vilka uppgifter som omfattas av den författningsreglerade uppgiftsskyldigheten. Denna prövning kan endast ske i samband med att den elektroniska förbindelsen upprättas,

och detta gäller oavsett om uppgiftslämnandet skall ske genom ADB-överföring eller genom direktåtkomst.

I informationsutbytet med arbetslöshetskassorna innebär det att t.ex. länsarbetsnämnderna har att pröva vilka uppgifter som avses i vårt förslag till 48 a § lagen om arbetslöshetsförsäkring och till 25 § förordningen om arbetslöshetsförsäkring (avsnitt 14.2 och 14.3). För de allmänna försäkringskassorna innebär det att de i informationsutbytet med arbetslöshetskassorna har att pröva vilka uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten enligt vårt förslag till 48 b § lagen om arbetslöshetsförsäkring och till 26 § förordningen om arbetslöshetsförsäkring. Sättet och tidpunkten för denna bedömning skiljer sig inte på något avgörande sätt från den som skall ske vid de författningsreglerade informationsöverföringar som sker över telenätet i dag.

I det fall informationsutbytet är författningsreglerat saknar det vidare betydelse att uppgifter i arbetsförmedlingsärenden har ett starkare sekretesskydd än i övriga verksamheter eftersom sekretessen, även i arbetsförmedlingsärenden, bryts genom uttryckliga bestämmelser om uppgiftsskyldighet för länsarbetsnämnderna. Redan vid införandet av en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för en myndighet, i vars verksamhet ett högt sekretesskrav gäller, gör man bedömningen att vissa uppgifter skall få lämnas ut till en verksamhet där ett lägre sekretesskrav gäller och att detta lägre sekretesskrav utgör ett tillräckligt skydd för de utlämnade uppgifterna.

Eftersom sekretesslagen bygger på att rutinmässigt informationsutbyte mellan myndigheter och mellan myndigheter och med dem i sekretesslagens mening jämställda organ skall vara författningsreglerat, kommer någon sekretessprövning i regel inte att bli aktuell även om behovet av information i framtiden kommer att avse delvis andra uppgifter än de som i dag omfattas av författningsregleringen.

17.3.5 Utlämnarens kontroll över uppgifterna

Ett argument för att det ändå bör göras åtskillnad mellan direktåtkomst och andra former av utlämnande är att direktåtkomst innebär att den ansvariga myndigheten lämnar ut uppgifter utan att i det enskilda fallet ha kontroll över vilka uppgifter som lämnas ut. Detta argument avser i första hand det fall att en sekretessprövning är aktuell och grundar sig på att någon skadebedömning av varje enskild uppgift inte, av tekniska skäl, kan göras vid uppgiftslämnande genom direktåtkomst till elektroniskt lagrad information. Utlämnande myndighet eller organ måste vid ett sådant uppgiftslämnande göra en preliminär sekretessprövning, dvs. en bedömning på förhand av vilka uppgifter som kan

lämnas ut. Detta kan ske t.ex. i samband med att uppgiftslämnaren beslutar att göra informationen tillgänglig genom direktåtkomst i en särskild databas för uppgiftslämnande.

I det i utredningen aktuella informationsutbytet är, som vi redan nämnt, någon sekretessprövning inte aktuell. Den prövning som skall ske är däremot en prövning av vilka uppgifter som omfattas av det författningsreglerade informationsutbytet. Prövningen av vilka uppgifter som omfattas av en författningsreglerad uppgiftsskyldighet sker vid direktåtkomst till en uppgiftssamling, på sätt vi beskrivit ovan, på samma sätt som den som sker över telefonnätet redan i dag. I båda fallen sker prövningen endast i samband med att den elektroniska förbindelsen upprättas. Om en sekretessprövning undantagsvis skulle bli aktuell i framtiden, dvs. om uppgifter rutinmässigt skulle lämnas ut utan författningsreglering sker även sekretessprövningen på likartat sätt som i dag, dvs. i anslutning till att förbindelsen upprättas.

I detta sammanhang kan konstateras att det egentliga skälet till att information hittills utbyts med den tidsfördröjning som är inbyggd i dagens ADB-överföringar är att det tidigare inte var tekniskt möjligt att utbyta information i nutid, dvs. genom direktåtkomst.

Argumentet att utlämnaren inte har möjlighet att i det enskilda fallet kontrollera vilka uppgifter som lämnas ut kan mot denna bakgrund användas såväl mot utlämnande genom direktåtkomst som mot utlämnande som sker redan i dag på automatiserad väg i annan form. Eftersom argumentet inte har varit ett vägande skäl mot att uppgifter får lämnas ut på automatiserad väg i annan form än genom direktåtkomst, anser vi det inte heller vara ett vägande skäl mot att utlämnande får ske genom direktåtkomst.

17.3.6 Slutsatser

Enligt vår uppfattning bör de uppgifter i en databas som en myndighet eller, i sekretesslagens mening, med myndighet jämställt organ rutinmässigt får ta del av enligt bestämmelser i lag eller förordning också kunna göras tillgängliga på elektronisk väg. I det fall uppgiftslämnandet är författningsreglerat bör det enligt vår mening vara upp till myndigheten eller organet att avgöra mediet för utlämnande, dvs. om uppgifterna skall lämnas ut på manuell väg, på ADB-medium i annan form än genom direktåtkomst eller genom direktåtkomst. Detta gäller naturligtvis med den begränsningen att myndigheternas tillgång till information om enskilda begränsas till vad som är nödvändigt för att de skall kunna utföra sina uppgifter.

Det i utredningen aktuella informationsutbytet avser endast sådan information som mottagaren behöver för att fatta beslut i ärenden om förmåner, ersättningar och andra stöd. Detta är vissa i lag eller förordning konkretiserade uppgifter. En förutsättning för att dubbla utbetalningar och att andra felaktiga utbetalningar skall undvikas är, som vi närmare utvecklat i avsnitt 17.3.2 att relevanta uppgifter i så stor utsträckning som möjligt blir åtkomliga genom direktåtkomst. Därigenom finns förutsättningar för handläggaren av ett ärende att på ett enkelt och rationellt sätt kontrollera uppgifterna inför beslutsfattandet. En motsvarande rutinmässig kontroll i pågående ärenden är inte realistisk med dagens ADB-överföringar eftersom detta skulle innebära överföring av stora mängder information. Den kontroll som sker i dag på manuell väg eller genom ADB-överföringar med batchteknik är tidsödande och omständliga. Detta kan givetvis få till följd att den information som borde inhämtas för att kontrollera beslutsunderlaget inte alltid tas fram. Genom direktåtkomst blir det möjligt att rutinmässigt kontrollera beslutsunderlaget utan tidsutdräkt. Tidsfördröjningen i ADB-överföringarna innebär även att den information handläggaren inhämtat inför beslutsfattandet är gammal. Riktigheten i beslutet kontrolleras av RFV och de allmänna försäkringskassorna därför i efterhand på grund av de uppgifter som inhämtats vid en ADB-överföring natten efter det att beslutet fattades. Om någon ändring inträffat på beslutsdagen leder det till att ett ärende om återkrav eller tilläggsutbetalning inleds.

Genom direktåtkomst kan ärendehanteringens effektiviseras och förkortas. En effektivare ärendehantering där den sökande snabbt kan erhålla ett beslut om utbetalning av en förmån innebär också en ökad service mot denne. Detta är särskilt viktigt när det gäller förmåner av det slag som är föremål för denna utredning, socialförsäkringsförmåner, studiestöd och arbetslöshetsersättning. Att beslut fattas snabbt och är riktiga från början kan många gånger vara av avgörande betydelse för den enskilde när förmånen i fråga är den enda eller största inkomstkällan.

I dag är det tekniskt möjligt att genom direktåtkomst lämna ut skiktad information, dvs. särskilt utvalda uppgifter. Som vi redan nämnt finns det, enligt vår uppfattning, inte några tungt vägande skäl mot att låta den information som i dag får lämnas ut på ADB-medium även vara tillgänglig genom direktåtkomst. Det förhållandet att uppgifterna lämnas ut genom direktåtkomst innebär nämligen inte några sämre möjligheter för utlämnande myndighet att kontrollera vilka uppgifter som lämnas ut än vad som gäller vid dagens ADB-överföringar. Ett skäl till att man inte tidigare övervägt att överföra

skiktad och särskilt utvald information genom direktåtkomst är att detta inte varit tekniskt möjligt.

Det förhållandet att en myndighet får direktåtkomst till uppgifter i en annan myndighets verksamhet är inte något unikt. Kronofogdemyndigheterna har exempelvis sedan länge haft direktåtkomst till uppgifter i skattemyndigheternas verksamhet. I Registerförfattningsutredningens betänkande Skatt Tull Exekution (SOU 1999:105) föreslås att även Tullverket får direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen. Dessutom föreslår utredningen att skattemyndigheterna, vilkas direktåtkomst till uppgifter i beskattningsverksamheten i dag är regionanknuten, får tillgång till uppgifter i en för riket gemensam beskattningsdatabas. Skälet för den utökade direktåtkomsten är framför allt att detta leder till en ökad effektivitet i verksamheterna.

I både Finland och Nederländerna pågår för närvarande en översyn av möjligheterna att överföra information mellan olika system genom direktåtkomst. I Finland gäller detta informationsöverföring mellan socialförsäkrings- och arbetslöshetsförsäkringssystemen.

Mot denna bakgrund anser vi att samtliga aktörer i informationsutbytet bör ha möjlighet att genom direktåtkomst lämna ut vissa uppgifter till övriga aktörer i informationsutbytet som behövs i handläggningen hos dem av skilda förmåner. Detta förutsätter dock att tillgången ges på ett sätt som tar tillräckligt hänsyn till integritets- och skyddsaspekterna.

Som vi redan nämnt i avsnitt 15.1.2 är det behandlingen av personuppgifter i länsarbetsnämndernas samt RFV:s och de allmänna försäkringskassornas verksamhet som är reglerad i särskild lag. Våra förslag begränsar sig till de ändringar som är nödvändiga i lagen om arbetsförmedlingsregister och socialförsäkringsregisterlagen för att möjliggöra direktåtkomst till elektroniskt lagrad information i länsarbetsnämndernas samt RFV:s och de allmänna försäkringskassornas verksamhet.

Bestämmelser som möjliggör utlämnande av information på ADB-medium ger endast en rätt att lämna ut informationen. Skyldigheten att lämna ut information till andra myndigheter eller organ, som i sekretesslagens mening, är jämställda med myndigheter följer av bestämmelser i sekretesslagen och bestämmelser om uppgiftsskyldighet i skilda regelverk.

Möjligheten till direktåtkomst förutsätter givetvis att den personuppgiftsansvariga myndigheten eller organet vidtar de säkerhetsåtgärder som är nödvändiga för att endast de personer som behöver ha tillgång till uppgifterna får det. En sådan skyldighet följer redan av personuppgiftslagens allmänna bestämmelser om krav på säkerhet vid

behandling av personuppgifter. Direktåtkomsten förutsätter också att information kan överföras på ett tekniskt säkert sätt.

17.3.7 Utformningen av bestämmelserna

Förutsättningarna för direktåtkomst till elektroniskt lagrad information i länsarbetsnämndernas samt RFV:s och de allmänna försäkringskassornas verksamhet bör enligt vår mening anges i lag. Ett skäl är, som vi närmare utvecklat i avsnitt 14.1.2, att de allmänna försäkringskassorna inte utgör myndigheter i regeringsformens mening. Föreskrifter om direktåtkomst till uppgifter som förs i socialförsäkringsregister kan innebära ett sådant ingrepp i försäkringskassornas förhållanden att det motiverar föreskrifter meddelade i lag. Ett annat skäl att lagreglera direktåtkomst till elektroniskt lagrad information är, av skäl som vi ovan anfört, att sådant utlämnande på medium för automatisk databehandling länge ansetts innebära särskilda risker ur integritetssynpunkt. Det bör därför ankomma på riksdagen att ta ställning till i vilka fall direktåtkomst bör medges.

Vi föreslår att RFV, de allmänna försäkringskassorna, CSN och arbetslöshetskassorna får ha direktåtkomst till uppgifter i länsarbetsnämndernas verksamhet. Detta bör regleras i en särskild paragraf, 16 a §, i lagen om arbetsförmedlingsregister.

Vi föreslår vidare att CSN och arbetslöshetskassorna får ha direktåtkomst till uppgifter i RFV:s och de allmänna försäkringskassornas verksamhet. Detta bör regleras i en ny paragraf, 14 a § socialförsäkringsregisterlagen.

Vi föreslår att direktåtkomsten endast får ske för det ändamål som uppställts för behandlingen av personuppgifter i utlämnarens verksamhet, dvs. i syfte att utgöra underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd. Detta ändamål framgår av våra förslag till särskilda bestämmelser i 2 a § lagen om arbetsförmedlingsregister och 3 a § socialförsäkringsregisterlagen (se avsnitt 15.1).

Enligt vår mening är det lämpligt att i lag ange de yttre ramarna för vilka uppgifter som får överföras genom direktåtkomst. Det sker genom att det i 16 § a lagen om arbetsförmedlingsregister anges att direktåtkomsten avser uppgifter i 5 och 11 §§ lagen om arbetsförmedlingsregister (se avsnitt 7.5.1) och att det i 14 a § socialförsäkringsregisterlagen anges att direktåtkomsten avser uppgifter som avses i 6 och 7 §§ (se avsnitt 7.6.1).

Vi anser att det bör ankomma på regeringen att närmare ange de konkreta uppgifter som skall få lämnas ut genom direktåtkomst. En

möjlighet att delegera denna rätt till regeringen följer av 8 kap. 7 § 8 regeringsformen. Mot bakgrund av detta föreslår vi att de uppgifter som får lämnas ut på ADB-medium i annan form än genom direktåtkomst (se avsnitt 16.2 och 16.3) även skall få lämnas ut genom direktåtkomst. Vi föreslår därför att det i 4 § andra stycket förordningen om arbetsförmedlingsregister införs en föreskrift härom. Länsarbetsnämnderna får därmed genom direktåtkomst för övriga aktörer i informationsutbytet lämna ut uppgifter om en persons namn, personnummer, arbetslöshet och arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Vi föreslår vidare att det införs en ny paragraf i socialförsäkringsregisterförordningen, 5 a §, där det i andra stycket tas in en föreskrift om vilka uppgifter som får lämnas ut genom direktåtkomst. Detta är samma uppgifter som framgår av paragrafens första stycke (se avsnitt 16.3.1), dvs. RFV och de allmänna försäkringskassorna skall få lämna ut uppgifter om enskilds namn och personnummer samt de uppgifter som avses i 7 § 1, 2 och 16 i socialförsäkringsregisterlagen, dvs. uppgifter om ansökan, anmälan, tidpunkter, tidsperioder och belopp.

I detta sammanhang kan anmärkas att de uppgifter som länsarbetsnämnderna är skyldiga att lämna ut till arbetslöshetskassorna är de som framgår av, förutom 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, våra förslag till 48 a § i lagen om arbetslöshetsförsäkring och 25 § förordningen om arbetslöshetsförsäkring. På motsvarande vis är det endast de uppgifter som framgår av våra förslag till 48 b § lagen om arbetslöshetsförsäkring och 26 § förordningen om arbetslöshetsförsäkring som RFV och de allmänna försäkringskassorna är skyldiga att lämna ut till arbetslöshetskassorna.

17.3.8 Avslutande synpunkter

Genom att arbetslöshetskassorna införs i bilagan till sekretesslagen blir bl.a. bestämmelsen i 15 kap. 14 § sekretesslagen (1980:100) tillämplig för arbetslöshetskassornas hantering av arbetslöshetsförsäkringen. Bestämmelsen ställer krav i fråga om dokumentation av ADB-upptagningar i läsbar form och är tillämplig även vid direktåtkomst till uppgiften. För myndigheter och allmänna försäkringskassor ställs krav på dokumentation av uppgifter i ärendet genom bestämmelserna i 16–17 §§ förvaltningslagen (1986:223) om parts rätt till insyn och kommunikation av uppgifter i ärendet med den enskilde. Skyldigheten att kommunicera inhämtade uppgifter med den enskilde innan beslut fattas i ärendet utgör en allmän rättsgrundsats som bör anses tillämplig även i arbetslöshetskassornas hantering av arbetslöshetsförsäkringen. Det sagda innebär att de uppgifter som myndigheterna, de allmänna

försäkringskassorna och arbetslöshetskassorna inhämtar genom direktåtkomst – oavsett om det sker genom att handläggaren endast tittar på uppgifterna eller också tar hem uppgifterna till sitt eget system – skall dokumenteras i ärendet och kommuniceras med den enskilde innan beslut fattas. I praktiken tillämpar arbetslöshetskassorna i viss utsträckning denna princip.

Som vi närmare utvecklat i avsnitt 15.1.2 lämnar vi inte förslag till reglering av behandlingen av personuppgifter i CSN:s och arbetslöshetskassornas verksamhet eftersom behandlingen av personuppgifter där inte regleras av särskild lag utan av de för registren uppställda ändamålen. De föreskrifter som meddelats av Datainspektionen enligt Datalagen upphör att gälla den 1 oktober 2001. I dag innehåller dessa föreskrifter och de uppställda ändamålsbeskrivningarna inte några bestämmelser om att utlämnande av uppgifter får ske genom att mottagaren får direktåtkomst till elektroniskt lagrade uppgifter i CSN:s och arbetslöshetskassornas verksamhet. I avsnitt 15.2.3 har vi dock påtalat behovet av en översyn av behandlingen av personuppgifter i CSN:s och arbetslöshetskassornas verksamhet i syfte att möjliggöra det i utredningen aktuella informationsutbytet. Vi har där även ifrågasatt om inte behandlingen av personuppgifter i CSN:s verksamhet bör regleras i särskild lag.

18 Konsekvenser av utredningens förslag

I detta kapitel redogör vi för de konsekvenser som kan följa av ett utökat informationsutbyte på elektronisk väg mellan de i utredningen aktuella aktörerna.

I avsnitt 18.1 redogör vi allmänt för konsekvenserna av att information kan utbytas på elektronisk väg i stället för på manuell väg.

I avsnitt 18.2 redogör vi för de administrativa effekterna av några av de befintliga elektroniska rutinerna och de tids- och kostnadsbesparingar som dessa föranleder. Anledningen till detta är att vi föreslår en författningsreglering av dessa informationsöverföringar. Även de redan upprättade elektroniska rutinerna påverkas därför av våra förslag. De informationsöverföringar vi redovisar är de som sker från länsarbetsnämnderna till arbetslöshetskassorna (avsnitt 18.2.1), från länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna till CSN (avsnitt 18.2.2), från länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna till RFV och de allmänna försäkringskassorna (avsnitt 18.2.3) samt informationsöverföringen från arbetslöshetskassorna till RFV och de allmänna försäkringskassorna (avsnitt 18.2.4). Vi har inte redovisat besparingarna av den informationsöverföring som skett mellan CSN och RFV sedan början av 1980-talet (avsnitten 5.8 och 5.9) eftersom det så långt i efterhand har visat sig vara svårt att bedöma besparingarna av dessa informationsutbyten.

I avsnitt 18.3 redogör vi för de administrativa effekterna av att ett utökat informationsutbyte blir möjligt med anledning av våra förslag. Vi redovisar de tids- och kostnadsbesparingar som informationsöverföringarna kan föranleda. Redogörelser avser effekterna av en elektronisk informationsöverföring från RFV och de allmänna försäkringskassorna till arbetslöshetskassorna (avsnitt 18.3.1) och från CSN till arbetslöshetskassorna (avsnitt 18.3.2). Redogörelsen innefattar även en uppskattning av effekterna av att information är åtkomlig avser genom direktåtkomst.

I avsnitt 18.4 gör vi en samlad bedömning av de kostnadsbesparingar som kan göras genom införande av ett elektroniskt informationsutbyte mellan de i utredningen aktuella aktörerna.

I avsnitt 18.5 redovisar vi en uppskattad utbildningskostnad för arbetslöshetskassorna med anledning av att regler om handlingsoffentlighet och sekretess införs i deras verksamhet.

I avsnitt 18.6 beskriver vi den betydelse våra förslag kan ha för brottsligheten och i avsnitt 18.7 den betydelse våra förslag kan ha gällande behandling av personuppgifter.

I avsnitt 18.8 redogör vi för våra förslag till ikraftträdande av författningsförslagen.

Vi har inte funnit att våra förslag har betydelse för den kommunala självstyrelsen, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags. Vi har inte heller funnit att våra förslag har betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

18.1 Allmänt om konsekvenser av ett elektroniskt informationsutbyte

De övergripande ekonomiska konsekvenserna av att information kan överföras mellan de olika systemen och att det kan ske på elektronisk väg är betydande. Genom att information snabbt och enkelt kan inhämtas inför beslutsfattandet uppnås en högre besluts kvalitet och en snabbare handläggning. Den information som ligger till grund för ett beslut om rätt till ersättning eller om utbetalning av en förmån kan grunda sig på korrekt och aktuell information från de andra systemen. Den statsfinansiella vinsten består framför allt av att antalet felaktiga utbetalningar minskar.

Felaktiga utbetalningar på grund av fusk i arbetslöshetsförsäkringen till följd av att socialförsäkringsförmåner utgår samtidigt uppgår till i vart fall 65–80 miljoner kronor per år. Som vi tidigare nämnt (avsnitt 11.3.2) kan man anta att det totala fusket är betydligt mer omfattande än så, om man inräknar även det fusk som förekommer i socialförsäkrings- och studiestödssystemen. Några säkra beräkningar finns inte heller av det fusk som förekommer i arbetslöshetsförsäkringen på grund av att sökande finansierar sina studier med arbetslöshetsersättning. Felaktiga utbetalningar kan också ha andra orsaker än att den sökande gjort sig skyldig till fusk i ett system. Felaktiga utbetalningar kan bero på fel av handläggaren, att uppgifter

som förekommer i olika system inte är jämförbara, eller att den enskilde omedvetet lämnat oriktiga uppgifter. Den enskilde kan t.ex. på grund av glömska, okunskap eller slarv ha underlåtit att meddela sådana ändringsuppgifter som har betydelse för den fortsatta ersättningen. Även sådana felaktiga utbetalningar kan reduceras med ett elektroniskt informationsutbyte. Genom att information kan inhämtas på ett enkelt och rationellt sätt frigörs resurser till mer angelägna områden inom respektive verksamhet än rutinkontroller. Genom att besluten i högre grad blir korrekta från början får informationsutbytet även den följden att behovet av efterkontroller minskar. Tidsbesparingarna ger utrymme för en allmän höjning av kvaliteten i ärendehantering och för en ökad service gentemot den sökande. Med en elektronisk rutin kan dessutom tidsåtgången i varje enskilt ärende minska och ersättning snabbare betalas ut till medlemmen. Samtidigt ökar förutsättningarna för att beslutsunderlaget hos arbetslöshetskassorna skall bli korrekt från början.

18.2 Effekter av redan upprättade elektroniska rutiner

18.2.1 Information från länsarbetsnämnderna till arbetslöshetskassorna

AMS har gjort en uppskattning av de tidsmässiga och kostnadsmässiga besparingar som den elektroniska rutinen vi beskrivit i avsnitt 5.2 innebär för länsarbetsnämnderna. Den tidsbesparing som kan uppnås genom att länsarbetsnämnderna överför uppgift om personer som är anmälda vid arbetsförmedlingen på elektronisk väg i stället för att stämpla blanketten Anmälan om arbetslöshet kan enligt AMS lågt räknat uppskattas till tre minuter per anmälningstillfälle. Den uppgivna tidsåtgången omfattar även den tid det tar för handläggare på arbetsförmedlingen att kontrollera identifikationsuppgifterna på blanketten med de uppgifter som finns antecknade i arbetsförmedlingsregistret. AMS har med utgångspunkt från antalet personer som någon gång under 1999 uppbar arbetslöshetsersättning, dvs. cirka 790 000 personer, uppskattat att den elektroniska rutinen vad gäller uppgift om anmälda vid arbetsförmedlingen innebär en tidsbesparing motsvarande cirka 7,8 miljoner kronor per år. Om man dessutom beaktar att vissa personer anmäler arbetslöshet flera gånger under ett år blir besparingen än större.

Genom att uppgift om ersättningsanmälan överförs elektroniskt till arbetslöshetskassorna kan kassorna, till skillnad från vad som gällt i den manuella rutinen, skicka ut kassakort till den sökande även för den första arbetslösa tiden. Enligt AMS uppgår den tidsbesparing som länsarbetsnämnderna gör genom att inte behöva hantera kassakort vid ersättningsanmälan till åtminstone en minut per ersättningstagare. Med den volym ersättningstagare som fanns under 1999, dvs. knappt 790 000 personer, innebär det enligt AMS en besparing för länsarbetsnämnderna på cirka 2,5 miljoner kronor per år.

Uppgifter om avanmälda eller påanmälda arbetssökande ger också en besparing. Om dessa uppgifter inte kunde skickas elektroniskt direkt till arbetslöshetskassorna skulle uppgifterna förmodligen antingen sändas via postens e-brev, dvs. en fil med uppgifterna skulle sändas till posten för utskrift av brev eller genom översändande av en lista till varje enskild arbetslöshetskassa. Det förstnämnda alternativet innebär en portokostnad på cirka fem miljoner kronor medan kostnaden för utskrift och översändande av listor och manuell hantering av detta skulle kunna begränsas till några hundra tusen kronor per år. Alternativet att arbetsförmedlingen skulle skriva ut besked om av- och påanmälan för varje enskild person och därefter posta det skulle innebära en kostnad på 35 miljoner kronor per år, inklusive kostnad för porto, förutsatt att ett sådant besked tar cirka fem minuter att skriva.

För arbetslöshetskassorna innebär rutinen framför allt att ärendehanteringen förenklas och ersättning kan betalas ut snabbare.

18.2.2 Information från länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna till CSN

CSN har uppskattat att de elektroniska informationsöverföringar som vi beskrivit i avsnitt 5.3 och 5.4 leder till en tidsbesparing på cirka fem minuter per ärende. För CSN:s del avser informationsöverföringarna cirka 120 000 ärenden per år. Mot bakgrund av en uppskattad timkostnad på 200 kronor bedömer CSN att den elektroniska rutinen ger en besparing på två miljoner kronor.

Som vi nämnt tidigare kommer CSN dock inte att ha något behov av att inhämta information från länsarbetsnämnder eller arbetslöshetskassor vid handläggning av det nya studiestödet som träder i kraft den 1 juli 2001.

Innan rutinen med elektronisk informationsöverföring infördes erhöll den sökande en blankett från CSN på vilken det fanns ett fält där arbetsförmedlingen skulle intyga att den sökande var inskriven som arbetssökande. Den sökande skickade sedan själv blanketten till CSN.

Under antagande att det tog två minuter för förmedlaren att göra klart för sig vad ärendet gällde, kontrollera uppgifterna och fylla i blanketten uppskattar AMS att den elektroniska rutinen innebär en tidsbesparing på närmare 900 000 kronor per år.

18.2.3 Information från länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna till RFV och de allmänna försäkringskassorna

I detta avsnitt redogör vi för effekterna av den elektroniska informationsöverföring som sker i ärenden om utbildningsbidrag och som vi beskrivit i avsnitt 5.6. Tidigare överfördes uppgifterna manuellt. Det gick till så att den sökande, när arbetsförmedlingen beslutat om en åtgärd med utbildningsbidrag, fick hemsänt en blankett från försäkringskassan som denne måste skicka till sin arbetslöshetskassa för fastställande av dagpenningen. Sedan arbetslöshetskassan gjort en beräkning av dagpenningens storlek skickade den ett intyg om detta till den sökande, som i sin tur vidarebefordrade intyget till sin försäkringskassa. Eftersom detta system innebar förseningar i ärendehanteringens kom de allmänna försäkringskassorna att fatta ett preliminärt beslut om utbildningsbidragets storlek, vilket alltid fastställdes till den lägsta nivån. När intyget från arbetslöshetskassan kom in rättades beslutet och en fyllnadsutbetalning gjordes. Detta fick till följd att många deltagare i arbetsmarknadspolitiska program uppfattade det preliminära beslutet som det slutgiltiga.

Den elektroniska rutinen har AMS bedömt innebära en tidsbesparing enbart vid själva registreringen hos arbetsförmedlingarna på 2,5–7 minuter. AMS uppskattar att rutinen leder till en kostnadsbesparing i arbetsförmedlingsverksamheten på mellan 3 och 9 miljoner kronor per år.

RFV har bedömt att den elektroniska rutinen skulle innebära en tidsbesparing för de allmänna försäkringskassorna på 25 procent motsvarande en kostnadsbesparing på cirka 20 miljoner kronor per år.

18.2.4 Information från arbetslöshetskassorna till RFV och de allmänna försäkringskassorna

I detta avsnitt redogör vi för effekterna av den elektroniska rutinen för informationsöverföring från arbetslöshetskassorna till de allmänna försäkringskassorna som utarbetats under Kontrollrutinprojektets ledning och som påbörjades i oktober 1999 (avsnitt 5.7).

RFV har gjort en utvärdering av rutinen för perioden 13 mars–7 april 2000. Under perioden gjorde försäkringskassorna sammanlagt 2 529 förfrågningar. Utvärderingen gjordes på grund av ett urval av 200 ärenden jämt fördelade per försäkringskassa och resultaten grundade sig på de 155 svar som inkom i dessa ärenden. Av svaren framgick att förfrågningarna fördelade sig enligt följande mellan förmånsslagen: 28 procent avsåg tillfällig föräldrapenning, 22 procent sjukpenning, 32 procent utbildningsbidrag, 6 procent avser ej preciserade förmånsslag (t.ex. familjebidrag, delpension och bostadsbidrag), 5 procent föräldrapenning, 3 procent bostadstillägg, 3 procent uppgift om SGI samt 1 procent närståendepenning.

Sammantaget bedömde RFV att den nya rutinen visat mycket goda resultat både vad gällde nyttan för den sökande och vad gällde administrationen. De tydligaste effekterna av rutinen var framför allt en kortare och säkrare handläggning och en förbättrad besluts kvalitet.

Vad gällde den enskilde fann RFV ett högt positivt resultat när det gällde andelen och nivån för höjd ersättning. I 22 procent av ärendena hade den enskilde erhållit en högre ersättning med i genomsnitt 328 kronor per dag till följd av den nya rutinen. Genom informationen från arbetslöshetskassorna kunde den enskilde i framför allt ärenden om utbildningsbidrag erhålla en korrekt ersättning redan från första utbetalningen och behövde därför inte invänta en senare tilläggsutbetalning. Samtidigt hade ersättningen, på grund av att nya omständigheter framkommit, sänkts i fem procent av ärendena med i genomsnitt 44 kronor per dag på grund av informationen från arbetslöshetskassorna. I 40 procent av ärendena hade genomströmningstiden blivit kortare medan den blivit längre i 17 procent av ärendena. De sistnämnda ärenden avser i huvudsak ärenden om tillfällig föräldrapenning. I sådana ärenden har de allmänna försäkringskassorna varit tvungna att ta en kontakt per telefon för att inhämta kompletterande information om beslutad arbetslöshetsersättning. Som vi nämnt i avsnitt 5.7 skickar arbetslöshetskassorna i dag endast svarsposter innehållande erhållen arbetslöshetsersättning per vecka, inte per dag. En korrekt bedömning av rätten till tillfällig föräldrapenning förutsätter att de allmänna försäkringskassorna har uppgift om för vilka dagar arbetslöshetsersättning uppburits. I två

procent av ärendena hade kunden haft en negativ upplevelse som bedömdes vara relaterad till frågerutinen.

När det gällde administrativa effekter fann RFV att beslutsunderlaget kvalitetssäkrats, dvs. att nödvändigt beslutsunderlag kunnat inhämtas, i 83 procent av ärendena med stöd av den nya rutinen och att det i 57 procent av fallen kunde ske direkt på grundval av det svar som erhållits från arbetslöshetskassorna. Vidare hade handläggningstiden blivit kortare i 45 procent och längre i 13 procent av ärendena. I 61 procent av ärendena upplevde handläggarna att rutinen fungerade bra. Den främsta anledningen till att handläggarna i de återstående ärendena inte kunde instämma i detta var att informationen i ärenden om tillfällig föräldrapenning vid arbetslöshet inte var tillräcklig. Detta beror, som vi redan har nämnt, i sin tur på att arbetslöshetskassornas system i dag endast överför uppgifter till RFV och de allmänna försäkringskassorna om en person uppburit arbetslöshetsersättning en viss vecka utan att specificera för vilka dagar ersättning utbetalats.

RFV har även upprättat en intäktskalkyl över beräknade administrativa intäkter med anledning av den nya rutinen. Kalkylen grundar sig på statistik från mars månad 2000 då det gjordes 150 förfrågningar per dygn, vilket motsvarar 40 000 förfrågningar per år. RFV bedömer att i de förmånsslag där de allmänna försäkringskassorna i dag hämtar information från arbetslöshetskassorna (beskrivning av förmånsslag se avsnitt 2.2.2) och som sammanlagt omfattar cirka 8,8 miljoner ärenden per år, sker en förfrågan i 5–10 procent av ärendena. RFV uppskattar att rutinen innebär en tidsbesparing på två minuter per ärende vilket, under antagandet att förfrågningar sker i 515 700 ärenden per år, skulle leda till en total intäktsbesparing för dessa ärenden på drygt 3 miljoner kronor per år, motsvarande 8,7 årsarbetskrafter.

18.3 Effekter av elektroniska rutiner som kan upprättas med anledning av våra förslag

18.3.1 Information från RFV och de allmänna försäkringskassorna till arbetslöshetskassorna

RFV har bedömt att möjligheten för de allmänna försäkringskassorna att lämna uppgifter till arbetslöshetskassorna på elektronisk väg i första hand får den effekten att andelen telefonförfrågningar från arbetslöshetskassorna och antalet intyg som utfärdas till de sökande om utbetald socialförsäkringsersättning kan minskas (jfr avsnitt 11.4.2). Detta på

grund av att de allmänna försäkringskassorna genom rutinen kan lämna nödvändiga uppgifter direkt till arbetslöshetskassorna. Någon kontakt med handläggaren i ett enskilt socialförsäkringsärenden skall inte behövas. RFV har uppskattat att arbetslöshetskassorna har behov av kompletterande uppgifter i omkring fem procent av ärenden hos de allmänna försäkringskassorna. Dessa förmånsslag motsvarar cirka 4,2 miljoner ärenden per år. I cirka 5–10 procent av dessa ärenden sker en förfrågan från arbetslöshetskassorna. Detta motsvarar cirka 231 500 förfrågningar per år. RFV har mot denna bakgrund uppskattat att den elektroniska rutinen innebär en tidsbesparing för de allmänna försäkringskassorna på cirka tre minuter per förfrågan. Ett uppgiftslämnande på elektronisk väg till arbetslöshetskassorna kommer enligt RFV att innebära en kostnadsbesparing inom socialförsäkringsadministrationen på 2 miljoner kronor per år, vilket motsvarar 5,85 årsarbetskrafter. Den sammanlagda besparingen av en elektronisk informationsrutin till och från arbetslöshetskassorna (inklusive rutinen i avsnitt 18.2.4) uppgår till cirka 5 miljoner kronor per år och motsvarar 14,55 årsarbetskrafter.

Arbetslöshetskassornas Samorganisation, SO, har genom Arbetslöshetskassan för service och kommunikation (SEKO) uppskattat att en elektronisk rutin kan medföra en tidsbesparing, jämfört med en motsvarande manuell rutin, t.ex. en telefonkontakt med handläggaren på CSN eller den allmänna försäkringskassan, på cirka tio minuter. SO har bedömt att en sådan kontakt tas i cirka 40 procent av alla nyprövningsärenden, dvs. i samband med att en anmälan om arbetslöshet görs. SO har med utgångspunkt från antalet personer som någon gång under 1999 uppbar arbetslöshetsersättning, dvs. cirka 790 000 personer, uppskattat att denna elektroniska rutin tillsammans med den vi beskriver i avsnitt 18.3.2 innebär en tidsbesparing för arbetslöshetskassorna på 52 700 timmar, motsvarande en arbetskostnadsbesparing på drygt 10,5 miljoner kronor per år.

18.3.2 Information från CSN till arbetslöshetskassorna

I dag sker förfrågningar manuellt från arbetslöshetskassorna i ett mycket litet antal ärenden. Med en elektronisk rutin ökar därför antalet ärenden där arbetslöshetskassorna ställer frågor till CSN avsevärt. En manuell rutin med motsvarande volymer skulle inte vara möjlig att genomföra enligt CSN. Jämfört med dagens manuella rutiner skulle CSN:s administrativa kostnader därigenom öka med cirka 500 000 kronor. En elektronisk överföring är enligt CSN:s uppskattningar cirka

fem gånger billigare än en manuell hantering. Vid en jämförelse med en manuell rutin som är lika omfattande som den elektroniska uppskattar CSN att den elektroniska rutinen leder till en kostnadsbesparing på cirka 800 000 kronor per år.

En elektronisk rutin innebär en tidsbesparing hos arbetslöshetskassorna på cirka tio minuter per ärende. Förutsatt att arbetslöshetskassorna tar en kontakt även med CSN i 40 procent av alla nyprövningsärenden leder denna elektroniska rutin tillsammans med den vi beskrivit i avsnitt 18.3.1 till en kostnadsbesparing för arbetslöshetskassorna på drygt tio miljoner kronor per år.

18.3.3 Direktåtkomst till elektroniskt lagrad information

RFV bedömer att möjligheten till direktåtkomst till information mellan berörda myndigheter, de allmänna försäkringskassorna och arbetslöshetskassorna skulle innebära en administrativ besparing inom socialförsäkringsadministrationen på uppskattningsvis tio miljoner kronor per år.

Det förhållandet att övriga aktörer ges möjlighet till direktåtkomst till vissa uppgifter i länsarbetsnämndernas register medför i första hand att antalet telefon- och brevfrågningar minskar. Det gäller i huvudsak om den sökande är inskriven vid arbetsförmedlingen som arbetssökande. Enligt AMS kan besparingen för länsarbetsnämnderna i vart fall inte understiga ett par miljoner kronor per år.

Enligt CSN leder en direktåtkomst till RFV:s och de allmänna försäkringskassornas register till en besparing för CSN på cirka 500 000 kronor per år. En motsvarande besparing uppskattas för CSN beträffande direktåtkomst till länsarbetsnämndernas och arbetslöshetskassornas register. Enligt CSN kan vidare det förhållandet att övriga aktörer i informationsutbytet får direktåtkomst till uppgifter hos CSN leda till en kostnadsbesparing på cirka en miljon kronor per år.

18.4 Samlad bedömning av kostnadsbesparingarna

Mot bakgrund av de redovisade tids- och kostnadsbesparingarna som redovisats för såväl redan upprättade elektroniska informationsflöden i avsnitt 18.2 som de elektroniska flöden som blir möjliga genom våra förslag i avsnitt 18.3 kan den sammanlagda kostnadsbesparingen för en

elektronisk informationsöverföring mellan verksamheterna antas uppgå till drygt 100 miljoner kronor per år. Det har inom utredningens ram inte varit möjligt att göra en mer precis bedömning av kostnadsbesparingarna för varje informationsflöde.

Av det angivna beloppet utgör drygt 10 miljoner kronor per år besparingen till följd av de elektroniska informationsflöden som blir möjliga att sätta i drift med stöd av våra förslag, dvs. där information överförs elektroniskt från RFV, de allmänna försäkringskassorna och CSN till arbetslöshetskassorna.

18.5 Utbildningskostnad

Utbildningskostnaden för arbetslöshetskassorna med anledning av de för arbetslöshetskassorna nya reglerna för diarieföring och arkivering som följer av sekretesslagen och arkivlagen enligt SO kan uppskattas till 25 miljoner kronor. Uppskattningen bygger på att utbildning anordnas centralt i Stockholm och att utbildning måste ske under i vart fall fem dagar. Om utbildningar anordnas ute i landet blir kostnaden naturligtvis lägre.

18.6 Betydelse för brottsligheten

Våra förslag om ökat informationsutbyte kan leda till att brottslighet i form av fusk med bidrag inom arbetslöshetsförsäkring-, socialförsäkrings-, arbetsförmedlings- och studiestödsystemen kan förebyggas. Det fusk som kan komma i fråga är i första hand fusk som innebär att en person uppbär dubbla bidrag utan att det finns rätt till det. En annan form av fusk är det som innebär att en person uppbär en förmån trots att det inte finns rätt till det på grund av t.ex. studier eller att han eller hon inte längre är anmäld vid arbetsförmedlingen.

Våra förslag kan antas påverka antalet tillfällen till brott. Genom att beslutande myndighet, försäkringskassa eller arbetslöshetskassa får en möjlighet att inhämta aktuella uppgifter inför beslut om rätt till ersättning kan antalet fullbordade brott antas komma att minska. Mot bakgrund av att informationsutbytet måste föregås av information till de registrerade i enlighet med personuppgiftslagens (1998:204) bestämmelser kan det vidare antas att våra förslag även av denna anledning har en förebyggande effekt och att även antalet försök till brott minskar. För att kontrollen av utbetalda medel skall bli effektiv är det givetvis nödvändigt att de i utredningen aktuella aktörerna, inte minst arbetslöshetskassorna, utformar rutiner för kontroll av lämnade

uppgifter t.ex. genom direktåtkomst till elektroniskt lagrad information i ett annat system inte bara inför beslut om rätt till förmånen i fråga utan även för att kontrollera riktigheten av lämnade uppgifter i ett pågående ärende.

18.7 Konsekvenser gällande behandling av personuppgifter

Genom våra förslag blir det möjligt för de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna att utbyta information på elektronisk väg i större omfattning än vad som gäller i dag. Det ökade informationsutbytet innebär framförallt att det blir möjligt för de allmänna försäkringskassorna, RFV och CSN att överföra information till arbetslöshetskassorna men också genom att informationsöverföringar som redan upprättats blir författningsreglerade. Genom våra förslag blir det också möjligt för samtliga aktörer i det aktuella informationsutbytet att utbyta information genom att mottagaren får direktåtkomst till information som är elektroniskt lagrad hos länsarbetsnämnderna samt hos RFV och de allmänna försäkringskassorna.

I dag medger tekniken att information från en verksamhets interna register sorteras ut och sammanställs i en databas som upprättats särskilt för utlämnande till andra. Informationen i denna databas kan vara tillgänglig genom direktåtkomst för mottagaren, t.ex. via Internet. Hur den tekniska lösningen för varje ny överföring kommer att se ut är inte klart i dag. Det är sannolikt att de uppgifter som beställaren hämtar in, oavsett om det sker genom direktåtkomst eller i annan form av ADB-överföring, tillförs de register eller databaser som finns i beställarens verksamhet. Det innebär bl.a. att registreringen måste vara förenlig med den särskilda registerlagstiftning som gäller för verksamheten och kan kräva ytterligare författningsändringar. De regler som gäller för gallring av uppgifter i sådana register eller databaser gäller även för uppgifter som inhämtats från annan verksamhet. Detta skiljer sig inte från vad som gäller för uppgifter som registreras i beställarens register eller databaser i dag och som inhämtas på manuell väg eller via ADB-medium i annan form än genom direktåtkomst.

Den 1 oktober 2001 blir personuppgiftslagen tillämplig även på behandlingar som påbörjats före lagens ikraftträdande. Det i utredningen aktuella informationsutbytet förutsätter givetvis att behandlingen av personuppgifter överensstämmer med reglerna i personuppgiftslagen,

registerförfattningar och ändamålsbestämmelserna för varje register eller uppgiftssamling.

Reglerna om behandling i 9 § personuppgiftslagen innebär bl.a. att uppgifter får samlas in endast för ett på förhand bestämt ändamål. De innebär vidare att uppgifter inte därefter får behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Bestämmelserna om information i 23–26 §§ personuppgiftslagen innebär att den personuppgiftsansvarige skall informera den registrerade om ändamålet med behandlingen av personuppgifterna. När uppgifter hämtas från den registrerade skall information lämnas senast i samband med att uppgifterna samlas in. När uppgifterna hämtas från annan än den registrerade skall information i regel lämnas senast i samband med att uppgifterna registreras. Detta gäller även när uppgifter lämnas in från någon annan personuppgiftsansvarig, t.ex. vid sambearbetning av uppgifter. När uppgifterna första gången samlats in eller registrerats skall den allmänna försäkringskassan, länsarbetsnämnden, CSN eller arbetslöshetskassan således informera den registrerade om ändamålet med behandlingen av personuppgifterna, om insamlingen, utlämnande av uppgifter som kan komma att ske och annan behandling av personuppgifterna. Ändamålet med behandlingen måste således vara bestämt redan när uppgifterna samlades in.

Undantag från informationskyldigheten föreskrivs bl.a. om det finns bestämmelser om registrerandet eller utlämnandet av uppgifterna i en lag eller någon annan författning. Det aktuella informationsutbytet är eller föreslås vara författningsreglerat. Vidare finns särskilda föreskrifter i registerlagstiftningen när uppgifter får lämnas ut på ADB-medium från socialförsäkringssystemet eller arbetsförmedlingssystemet. Detta innebär i princip att mottagaren av informationen inte är skyldig att informera den registrerade om den fortsatta behandlingen såvitt gäller det aktuella informationsutbytet. Utlämnaren är emellertid skyldig att lämna information om behandlingen när uppgifterna första gången samlas in eller registreras av denne.

Mot denna bakgrund kan informationsutbytet endast avse behandling av uppgifter för sådant ändamål som de registrerade blivit informerade om när uppgifterna samlades in första gången. Även sådan behandling som inte omfattas av ändamålen får dock ske förutsatt att den inte är oförenlig med det ändamål, för vilket uppgifterna samlades in.

Av rättssäkerhetsskäl är det enligt vår mening viktigt att de personer som lämnar uppgifter som registreras tydligt informeras om att de uppgifter som lämnas vid ansökan om bidrag och andra förmåner kommer att kontrolleras mot uppgifter som finns elektroniskt lagrade hos andra myndigheter och organ. Bestämmelser om att sådan

information skall lämnas kan tas in i de olika registerförfattningar som reglerar behandlingen av personuppgifter i de aktuella verksamheterna. Vi lämnar inte några författningsförslag i denna del utan förutsätter att detta beaktas i arbetet med att anpassa befintlig registerlagstiftning till personuppgiftslagen och dataskyddsdirektivet.

De informationsutbyten som blir möjliga genom våra förslag, dvs. informationsöverföringarna från RFV och de allmänna försäkringskassorna samt från CSN till arbetslöshetskassorna kan, såvitt vi kan bedöma, även avse sådan information som samlats in innan informationsutbytet påbörjas. En förutsättning för att informationen skall få användas i ett informationsutbyte är dock att de registrerade informeras om informationsutbytet innan det påbörjas. Vad gäller redan påbörjade informationsutbyten, exempelvis informationsöverföringen från länsarbetsnämnderna till arbetslöshetskassorna (avsnitt 5.2) och från arbetslöshetskassorna till RFV och de allmänna försäkringskassorna (avsnitt 5.7) samt till CSN (avsnitt 5.4), kan dessa fortsätta förutsatt att den enskilde blir informerad om att uppgifter lämnas ut på detta sätt.

18.8 Ikraftträdande

Samtliga bestämmelser bör träda i kraft den 1 oktober 2001. Från detta datum är personuppgiftslagen tillämplig även för äldre behandlingar. De förslag vi lämnar avseende behandling av personuppgifter bygger på personuppgiftslagens systematik. Det finns inte anledning att föreslå ikraftträdande av övriga bestämmelser innan samtliga system är anpassade till personuppgiftslagens krav. Såvitt vi kan bedöma kommer en sådan anpassning inte att ske före den 1 oktober 2001. Några särskilda övergångsregler är inte behövliga. Vad gäller reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess innebär det att de blir tillämpliga även på sådana handlingar hos arbetslöshetskassorna som finns hos dem före ikraftträdandet av ändringarna. Några särskilda övergångsregler med anledning härav anser vi inte vara nödvändigt.

19 Författningskommentar

19.1 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

7 kap. Sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilda personliga förhållanden

10 § Sekretess gäller i ärende om arbetsförmedling eller yrkesvägledning för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Motsvarande sekretess gäller i ärende om arbetsvård, antagning till arbetsmarknadsutbildning och *med undantag för ärende som avses i andra stycket*, hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja enskilda anpassning till arbetslivet.

Sekretess gäller i ärende om arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende som avses i *första och andra stycket*.

I ärende hos allmän försäkringskassa, Riksförsäkringsverket eller domstol gäller 7 § i stället för första stycket.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Skälet till att arbetslöshetskassorna bör omfattas av sekretesslagen (1980:100), har vi redogjort för i avsnitt 13.1. Paragrafen innehåller ett nytt andra stycke. Det har tillkommit för att sekretess i ärenden om arbetslöshetsersättning för uppgifter om enskilda personliga förhållanden, skall gälla med ett rakt skaderekvisit. Vi har närmare utvecklat skälen för detta i avsnitt 13.2. När det gäller sekretess till skydd för enskilda ekonomiska förhållanden se kommentaren till 8 kap. 1 § sekretesslagen.

Enligt första stycket gäller sekretess i ärenden om arbetsförmedling och i andra ärenden t.ex. angående hjälp och stöd vid arbetslöshet med ett omvänt skaderekvisit. För att ett rakt skaderekvisit skall gälla i ärenden om arbetslöshetsersättning har sekretess för uppgifter i sådana ärenden förts in i ett andra stycke och ett undantag för sådana ärenden gjorts i första stycket.

Ett rakt skaderekvisit i ärenden om arbetslöshetsersättning medför att det föreligger en presumtion för att uppgifterna i sådana ärenden är offentliga.

Sekretess skall, i likhet med vad som tidigare gällt för uppgifter i ärenden hos AMS om hjälp och stöd vid arbetslöshet, inte gälla beslut i ärenden som avses i paragrafen. Detta innebär att uppgifter som förekommer i beslut, t.ex. skälen för beslutet, är offentliga.

Våra förslag om handlingsoffentlighet och sekretess omfattar, som vi utvecklat i avsnitt 13.1.7, inte ärenden rörande medlemskap i arbetslöshetskassorna. Den uppgift om medlemskap som förekommer i ett ärende om arbetslöshetsersättning kommer emellertid att omfattas av såväl handlingsoffentlighet som av sekretess i det ärendet i enlighet med våra förslag.

Sekretesstiden skall, liksom tidigare gällt i ärenden om hjälp och stöd vid arbetslöshet vara 50 år för uppgifter i allmän handling.

8 kap. Sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilda ekonomiska förhållanden

1 § Sekretess gäller i ärende om arbetsförmedling och ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder för uppgift om enskilda affärs- eller driftförhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada.

Sekretess gäller i ärende om arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring för uppgift om enskilda ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretess gäller dock inte beslut i ärende som avses i detta stycke.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

I paragrafen har ett nytt andra stycke införts. Vidare har det nuvarande andra stycket placerats i ett nytt tredje stycke.

Syftet med det nya andra stycket är att sekretess skall åstadkommas i ärende om arbetslöshetsersättning för uppgifter om enskilda ekonomiska förhållanden. Uppgifter i sådana ärenden om enskilda personliga förhållanden omfattas av bestämmelsen i 7 kap. 10 § andra stycket sekretesslagen. I likhet med vad som gäller enligt den

bestämmelsen skall uppgifter i beslut om enskilds ekonomiska förhållanden vara undantagna från sekretess enligt 8 kap. 1 § sekretesslagen.

Uppgifter i ärenden hos arbetslöshetskassorna om medlemskap omfattas av bestämmelsen endast om de förekommer i ett ärende om arbetslöshetsersättning (se kommentaren till 7 kap. 10 § sekretesslagen).

Sekretesstiden för uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden är genom bestämmelsen i tredje stycket begränsad till högst 20 år även i ärenden om arbetslöshetsersättning. Sekretesstiden för uppgifter i sådana ärenden om enskildas personliga förhållanden är dock enligt 7 kap. 10 § begränsad till 50 år. Regleringen överensstämmer med hur sekretesstiderna i dag är bestämda i sekretesslagen för uppgifter i allmän handling om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden (prop. 1979/80:2, s. 459 och 493).

Bilagan

I enlighet med vad som anges i 1 kap. 8 § skall vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ	Verksamhet
<i>Arbetslöshetskassor enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor</i>	<i>arbetslöshetsersättning (SFS 2001:000)</i>
Besiktningorganen Aktiebolaget Svensk Bilprovning, SMP Svensk Maskinprovning Aktiebolag och SAQ Kontroll Aktiebolag	fordonskontroll (SFS 1994:2043)

Skälet till att arbetslöshetskassorna har tagits upp i bilagan till sekretesslagen har vi utvecklat i avsnitt 13.1. Reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess skall endast gälla i den verksamhet hos

arbetslöshetskassorna som avser arbetslöshetsersättning. Medlemskapsärenden omfattas inte av dessa regler.

Som vi närmare utvecklat i avsnitt 14.4.2 lämnar arbetslöshetskassorna i dag uppgifter till de allmänna försäkringskassorna i ärenden om utbildningsbidrag och till CSN i ärenden om vuxenstudiestöd även beträffande personer som inte uppstår arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetskassorna inhämtar nödvändiga uppgifter och beräknar aktuell dagpenning för de allmänna försäkringskassornas och CSN:s räkning. I förhållande till CSN upphör detta system vad gäller särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa senast den 30 juni 2003. Vad gäller utbildningsbidrag kan det eventuellt finnas ett fortsatt behov av uppgifter från arbetslöshetskassorna för CSN, i vart fall t.o.m. utgången av år 2002.

I vår utredning utgår vi från att även dessa ärenden, som arbetslöshetskassorna hanterar för att förenkla ärendehantering hos de allmänna försäkringskassorna och CSN, utgör ärenden i den mening som avses i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, även i de fall där någon ersättning inte betalas ut av arbetslöshetskassorna. Dessa ärenden omfattas därigenom av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess.

Förvaltningslagens (1986:223) regler blir inte tillämpliga på arbetslöshetskassorna för att de omfattas av principen om handlingsoffentlighet. Förvaltningslagen gäller endast för myndigheter och inte för organ som jämställs som myndigheter. Genom hänvisning i annan lag kan dock reglerna i förvaltningslagen i vissa fall vara tillämpliga. I t.ex. 15 kap. 7 § sekretesslagen föreskrivs att 23–25 och 28 §§ förvaltningslagen är tillämpliga vid ett överklagande av ett beslut varigenom ett organ som avses i 1 kap. 8 § sekretesslagen avslagit en enskilds begäran att få ta del av en handling.

19.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

48 a § En länsarbetsnämnd skall till en arbetslöshetskassa lämna de uppgifter om en arbetssökande som har betydelse för tillämpningen av denna lag.

Paragrafen är ny. Den innehåller en uppgiftsskyldighet för länsarbetsnämnderna gentemot arbetslöshetskassorna. Skälen för denna bestämmelse har vi närmare utvecklat under avsnitten 14.1 och 14.2. Uppgiftsskyldigheten innebär att sekretessen i ärenden om arbets-

förmedling m.m. enligt 7 kap. 10 § första stycket sekretesslagen viker enligt 14 kap. 1 § samma lag.

Den aktuella paragrafen är utformad så att uppgifter skall lämnas utan att det är ett villkor att en uttrycklig begäran framställts i varje enskilt fall. Detta innebär att paragrafen medger att länsarbetsnämnderna lämnar information till arbetslöshetskassorna på det sätt som redan sker i dag i elektronisk form (avsnitt 5.2). Vilka uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten framgår av vårt förslag till en ny paragraf, 25 §, i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

De administrativa och tekniska uppgifter som överförs i samband med elektroniska informationsöverföringar rörande förmåner, ersättningar eller andra stöd, t.ex. uppgifter om till vilken enhet inom en myndighet eller arbetslöshetskassa ett visst ärende hör eller uppgift om vem som är handläggare omfattas inte av våra förslag till uppgiftsskyldighet. Behandling av sådana uppgifter ingår som ett led i myndigheternas och de enskilda organens administrativa verksamhet. I de fall det är fråga om personuppgifter avser uppgifterna inte de registrerade i ett ärende. Under förutsättning att sådana uppgifter behandlas i enlighet med ändamålet för en uppgiftssamling eller ett register får sådana uppgifter behandlas tillsammans med andra uppgifter i uppgiftssamlingen eller registret (se avsnitt 16.2.3). Något hinder att på grund av sekretessreglerna lämna ut sådana uppgifter finns inte. Det behövs därför inte någon särskild bestämmelse som föreskriver att sådana uppgifter skall lämnas ut.

48 b § En allmän försäkringskassa, Riksförsäkringsverket och Centrala studiestödsnämnden skall till en arbetslöshetskassa lämna de uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild som har betydelse för tillämpningen av denna lag.

Paragrafen är ny. Den innehåller en uppgiftsskyldighet för de allmänna försäkringskassorna, RFV och CSN gentemot arbetslöshetskassorna. Bestämmelsen har tillkommit för att tillgodose behovet av information hos arbetslöshetskassorna i deras handläggning av arbetslöshetsersättning, se närmare avsnitt 11.4.

Uppgiftsskyldigheten i den föreslagna paragrafen innebär att sekretessen i ärenden om socialförsäkringsförmåner och studiestöd enligt 7 kap. 7 § och 9 kap. 5 § sekretesslagen viker enligt bestämmelsen i 14 kap. 1 § samma lag. Den ger därmed arbetslöshetskassorna en möjlighet att på egen hand inhämta nödvändig information från de allmänna försäkringskassorna, RFV och CSN inför beslutsfattandet. Detta gäller såväl inför ett beslut om rätt till arbetslöshetsersättning som inför beslut om utbetalning av ersättning.

Uppgifter skall lämnas endast i ärenden som avser förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild, dvs. i skilda ärenden hos RFV och de allmänna försäkringskassorna om socialförsäkringsförmåner och andra ersättningar som dessa administrerar samt i de skilda studiestödsärenden som CSN administrerar. En förutsättning är att uppgifterna är av betydelse för tillämpningen av lagen om arbetslöshetsförsäkring. En på så sätt utformad uppgiftsskyldighet är generell i det avseendet att den gäller för alla förmåner som de allmänna försäkringskassorna, RFV och CSN administrerar även om dessa, från tid till annan, kan variera.

Uppgifter kan lämnas utan att en begäran först måste ha framställts från en arbetslöshetskassa i varje enskilt fall. En rutinmässig överföring av uppgifter föregås dock alltid av en begäran i anslutning till att en rutin för överföringen upprättas. Detta gäller oavsett om information skall överföras i elektronisk form eller manuellt. Den allmänna försäkringskassan och RFV respektive CSN skall pröva om de uppgifter arbetslöshetskassan begär att få överförda omfattas av den föreskrivna uppgiftsskyldigheten. Det är endast sådana uppgifter som skall lämnas ut utan hinder av sekretess. Vilka uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten framgår av våra förslag till 26 och 27 §§ förordningen om arbetslöshetsförsäkring.

Andra uppgifter får endast lämnas ut efter det att en sekretessprövning gjorts av skaderekvisitet i 7 kap. 7 § sekretesslagen och bestämmelserna i 1 kap. 5 § och 14 kap. 3 § samma lag. Ett avslag på en begäran om utlämnande kan enligt bestämmelsen i 15 kap. 7 § sekretesslagen överklagas till förvaltningsdomstol.

När det gäller överföring av administrativa och tekniska uppgifter hänvisas till kommentaren till 48 a § i lagen om arbetslöshetsförsäkring.

48 c § En arbetslöshetskassa skall till en allmän försäkringskassa, Riksförsäkringsverket och Centrala studiestödsnämnden lämna de uppgifter om ersättning enligt denna lag som har betydelse hos mottagaren i ett ärende om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild.

Paragrafen är ny och föreskriver en uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassorna gentemot de allmänna försäkringskassorna, RFV och CSN. Paragrafen har tillkommit för att reglera den informationsöverföring som sker idag på elektronisk väg från arbetslöshetskassorna till de allmänna försäkringskassorna och CSN (se avsnitten 5.4, 5.6 och 5.7) Beträffande uppgiftsskyldighetens närmare innebörd se avsnitt 14.2.

Uppgiftsskyldigheten i den föreslagna paragrafen innebär att den sekretess vi förelår skall gälla enligt 7 kap. 10 § andra stycket och 8 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen viker enligt bestämmelsen i 14 kap. 1 § samma lag.

Uppgifter skall lämnas endast avseende ersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring förutsatt att de är av betydelse i mottagarens handläggning av ärenden rörande skilda förmåner, ersättningar eller andra stöd.

En myndighet, eller ett organ som i sekretesslagens mening jämställs med myndighet, har att pröva om begärda uppgifter omfattas av föreskriven uppgiftsskyldighet och kan lämnas ut utan hinder av sekretess. Detta innebär en garanti för att uppgifter inte lämnas ut utan att det finns grund för det, se vår kommentar till 48 b § lagen om arbetslöshetsförsäkring. Om de av CSN eller av RFV och de allmänna försäkringskassorna begärda uppgifterna inte kan anses vara av betydelse i ett ärende där skall arbetslöshetskassorna inte lämna ut uppgifterna. En vägran att lämna ut uppgifter kan enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen överklagas av den som begär att få ut uppgiften. Beslutet överklagas hos kammarrätten.

Vilka uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten framgår av våra förslag till 28 och 29 §§ i förordningen om arbetslöshetsförsäkring. Uppgiftsskyldigheten avser i första hand uppgifter om ersättning åt enskild när personen i fråga är aktuell i ett ärende hos arbetslöshetskassan i fråga. I det fall arbetslöshetskassorna är skyldiga att beräkna aktuell dagpenning åt CSN och de allmänna försäkringskassorna som de i dag gör rörande vuxenstudiestöd och utbildningsbidrag även för personer som inte uppbär arbetslöshetsersättning omfattas även denna skyldighet av bestämmelsen, se vidare kommentaren till bilagan till sekretesslagen och avsnitt 14.2.

Andra uppgifter är de som omfattas av förordningen får endast lämnas ut efter en sekretessprövning enligt vårt förslag till 7 kap 10 § andra stycket och 8 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen och bestämmelserna i 1 kap. 5 § och 14 kap. 3 § samma lag.

När det gäller överföring av administrativa och tekniska uppgifter hänvisas till kommentaren till 48 a § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

48 d § *Endast de uppgifter som regeringen meddelar närmare bestämmelser om skall lämnas ut enligt 48 a–c §§.*

Paragrafen är ny. Regeringen kan med stöd av bestämmelsen i 8 kap. 13 § 1 regeringsformen meddela verkställighetsföreskrifter till bestämmelserna i 48 a–c §§. Bestämmelsen i 48 d § utgör endast en erinran om att regeringen har rätt att meddela sådana föreskrifter.

Endast de konkreta uppgifter som omfattas av en uttrycklig uppgiftsskyldighet skall kunna lämnas ut utan hinder av sekretess. Vi har lämnat förslag till sådana bestämmelser i förordningen om arbetslöshetsförsäkring. Ett utlämnande av andra uppgifter kan endast ske efter det att en sekretessprövning gjorts enligt 7 kap. 7 och 10 §§, 8 kap. 1 § samt 9 kap. 5 § sekretesslagen och med tillämpning t.ex. av bestämmelserna i 1 kap. 5 § och 14 kap. 3 § sekretesslagen (se kapitel 6).

19.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:459) om arbetsförmedlingsregister

2 a § Uppgifter får behandlas av länsarbetsnämnder för tillhandahållande av information som behövs i Riksförsäkringsverkets, de allmänna försäkringskassornas, Centrala studiestödsnämndens och arbetslöshetskassornas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd.

Paragrafen är ny. I den beskrivs det sekundära ändamålet med behandlingen av personuppgifter i länsarbetsnämndernas verksamhet; att lämna information till de andra aktörerna i informationsutbytet, dvs. till RFV, de allmänna försäkringskassorna, CSN och arbetslöshetskassorna. Information får lämnas i syfte att hos mottagare utgöra underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd. Detta har vi närmare utvecklat i avsnitten 14.2 och 14.3.

16 a § Om det behövs för ändamål som avses i 2 a § får Riksförsäkringsverket, de allmänna försäkringskassorna, Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna ha direktåtkomst till uppgifter som avses i 5 och 11 §§.

Regeringen skall meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som omfattas av direktåtkomst enligt första stycket.

Paragrafen är ny. Den har tillkommit för att tillgodose RFV:s, de allmänna försäkringskassornas, CSN:s och arbetslöshetskassornas behov av direktåtkomst till elektroniskt lagrad information i länsarbetsnämndernas verksamhet. I avsnitt 17.3 har vi närmare utvecklat skälen för att direktåtkomst skall tillåtas.

Uppgifter får utlämnas genom direktåtkomst endast i det syfte som föreskrivs i 2 a §, dvs. för att utgöra underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd.

Direktåtkomsten avser endast åtkomst till vissa elektroniskt lagrade uppgifter, inte till hela arbetsförmedlingsregister. I paragrafen föreskrivs att direktåtkomst får avse uppgifter i 5 och 11 §§ lagen om arbetsförmedlingsregister, dvs. sådana uppgifter som får lämnas ut på ADB-medium i annan form enligt 17 § tredje stycket samma lag.

Regeringen skall meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter direktåtkomsten får avse. Vi har föreslagit att sådana föreskrifter tas in i 4 § andra stycket förordningen (1994:460) om arbetsförmedlingsregister.

I paragrafen regleras endast vilka som får ha direktåtkomst till uppgifter som behandlas i verksamheten. Vilka uppgifter länsarbetsnämnderna är skyldiga att lämna ut till Riksförsäkringsverket, de allmänna försäkringskassorna, CSN och arbetslöshetskassorna bestäms av reglerna i sekretesslagen och av skilda bestämmelser om uppgiftsskyldighet för länsarbetsnämnderna gentemot dem. En sådan uppgiftsskyldighet är föreskriven i exempelvis 20 kap. 9 § lagen (1962:381) om allmän försäkring gentemot RFV och de allmänna försäkringskassorna, i 6 kap. 7 § nya studiestödslagen (1999:1395) gentemot CSN och i vårt förslag till 48 a § lagen om arbetslöshetsförsäkring gentemot arbetslöshetskassorna. Sistnämnda bestämmelse är preciserad genom vårt förslag till 25 § förordningen om arbetslöshetsförsäkring.

17 § Uppgifter i ett arbetsförmedlingsregister får lämnas ut på medium för automatisk databehandling till en annan offentlig arbetsförmedling eller ett annat arbetsmarknadsinstitut, om den registrerade anmäls som arbetssökande vid den förmedlingen eller skrivs in vid det institutet. Uppgifter får även i andra fall lämnas ut till en annan förmedling eller ett annat institut med den registrerades samtycke.

Uppgifter som avses i 5 och 9–11 §§ får dessutom, för de ändamål som anges i 2 § 3 och 4, lämnas ut till det centrala kansliet vid den länsarbetsnämnd inom vars ansvarsområde registret förs. Sådana uppgifter får även lämnas till Arbetsmarknadsstyrelsen för det ändamål som anges i 3 §.

I den utsträckning regeringen föreskriver får uppgifter som avses i 5 och 11 §§ lämnas ut på medium för automatisk databehandling även till Riksförsäkringsverket, de allmänna försäkringskassorna, Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna. Regeringen får också föreskriva att uppgifter som avses i 5 § 14 och 15 och 9 § får lämnas ut till Riksskatteverket eller skattemyndigheterna på medium för automatisk databehandling.

I paragrafen har arbetslöshetskassorna förts in i uppräknningen i tredje stycket. Därigenom får dagens elektroniska informationsöverföring från länsarbetsnämndernas till arbetslöshetskassorna (avsnitt 5.2) stöd i registerlagstiftningen, se avsnitt 7.5.2. Regeringen skall föreskriva

vilka av uppgifterna i 5 och 11 §§ lagen om arbetsförmedlingsregister som får lämnas ut på detta sätt. Vi har föreslagit föreskrifter härom i 4 § förordningen om arbetsförmedlingsregister.

Paragrafen reglerar endast de uppgifter länsarbetsnämnderna får lämna ut på ADB-medium. Vilka uppgifter länsarbetsnämnderna är skyldiga att lämna följer av reglerna i sekretesslagen och av skilda bestämmelser om uppgiftsskyldighet för länsarbetsnämnderna. Gentrymote arbetslöshetskassorna gäller därvid de bestämmelser vi föreslår i 48 a § lagen om arbetslöshetsförsäkring och 25 § förordningen om arbetslöshetsförsäkring.

19.4 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsregisterlagen (1997:934)

3 a § *Uppgifter får behandlas av Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna för tillhandahållande av information som behövs i Centrala studiestödsnämndens och arbetslöshetskassornas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd.*

Paragrafen är ny. Den närmare innebörden av denna framgår av kommentaren till 2 a § lagen om arbetsförmedlingsregister.

14 a § *Om det behövs för ändamål som avses i 3 a § får Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna ha direkt åtkomst till uppgifter som avses i 6 och 7 §§.*

Regeringen skall meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som omfattas av direkt åtkomst enligt första stycket.

Paragrafen är ny. Den närmare innebörden av denna framgår av kommentaren till 16 a § lagen om arbetsförmedlingsregister. Vilka uppgifter som vi föreslår skall lämnas ut framgår av vårt förslag till ny paragraf, 5 a §, i socialförsäkringsregisterförordningen (1998:1576).

19.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

20 kap. Övriga bestämmelser

9 a § En allmän försäkringskassa, Riksförsäkringsverket och en domstol får utan hinder av sekretess lämna ut uppgifter om sådana ersättningar åt enskilda, som utbetalas enligt lagstiftningen om allmän försäkring eller arbets-skadeförsäkring eller enligt lagstiftning om annan jämförbar ekonomisk förmån för enskilda, under förutsättning att en försäkringsinrättning, ett försäkringsbolag eller en arbetsgivare behöver uppgiften för samordning med ersättning därifrån. *En domstol får utan hinder av sekretess lämna ut de uppgifter som avses i första meningen även under förutsättning att en arbetslöshetskassa behöver uppgiften för samordning med ersättning därifrån.*

Till ett utländskt socialförsäkringsorgan får utan hinder av sekretess lämnas sådana uppgifter om enskilda, som behövs vid tillämpningen av en internationell överenskommelse som Sverige har anslutit sig till.

Dessa bestämmelser gäller även för utlämnande av uppgift från varje annan myndighet, på vilken det ankommer att handlägga ärenden enligt den lagstiftning som avses i *första stycket* första meningen.

Paragrafen har omarbetats med anledning av att vi föreslår en uppgiftsskyldighet för de allmänna försäkringskassorna och RFV gentemot arbetslöshetskassorna i 48 b § lagen om arbetslöshetsförsäkring. Föreskriften i den aktuella paragrafen om att uppgifter, om det bedöms kunna ske, får lämnas ut för samordning är därför inte längre nödvändig vad gäller de allmänna försäkringskassornas och RFV:s möjlighet att lämna uppgifter till arbetslöshetskassorna. I första stycket första meningen har därför arbetslöshetskassorna tagits bort från uppräknningen av de enskilda organ till vilka de allmänna försäkringskassorna, RFV och domstol får lämna uppgifter.

En ny mening i första stycket har tillkommit i syfte att bibehålla den möjlighet som tidigare föreskrevs för domstol att lämna ut uppgifter för samordning till en arbetslöshetskassa.

Ett nytt andra och tredje stycke har tillkommit i syfte att bibehålla den reglering som tidigare gällt enligt andra och tredje meningen.

19.6 Förslag till lag om ändring i lag (1986:378) om förlängt barnbidrag

8 a § Centrala studiestödsnämnden skall till Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna lämna uppgifter om vilka studerande som beviljats studiehjälp i form av studiebidrag för det andra kvartalet varje år.

Paragrafen är ny. Paragrafen har införts i syfte att föreskriva en uppgiftsskyldighet som inte är villkorad av att en uttrycklig begäran framställts. Bakgrunden till detta har utvecklats i avsnitt 14.4.3.

19.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension

15 kap. Övriga bestämmelser

13 § Statliga och kommunala myndigheter samt arbetsgivare, och försäkringsinrättningar skall på begäran lämna en skattemyndighet, en allmän försäkringskassa, Premiepensionsmyndigheten, Riksförsäkringsverket och en allmän förvaltningsdomstol uppgift som avser namngiven person när det gäller förhållande som är av betydelse för tillämpningen av denna lag.

Arbetslöshetskassor skall på begäran lämna en skattemyndighet, Premiepensionsmyndigheten och en allmän förvaltningsdomstol uppgift som avses i första stycket.

Arbetsgivare som underlåter att fullgöra uppgiftsskyldighet enligt första stycket döms till penningböter.

Paragrafen har ändrats med anledning av att arbetslöshetskassornas uppgiftsskyldighet gentemot RFV och de allmänna försäkringskassorna föreslagits i 48 c § lagen om arbetslöshetsförsäkring. I första stycket har därför arbetslöshetskassor tagits bort från uppräkningsen av de myndigheter och enskilda organ som är uppgiftsskyldiga gentemot bl.a. allmänna försäkringskassor och RFV.

I paragrafen har införts ett nytt andra stycke. Informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna och skattemyndigheter, Premiepensionsmyndigheten eller allmän förvaltningsdomstol berörs inte av nämnda förslag till ny paragraf i lagen om arbetslöshetsförsäkring. Eftersom arbetslöshetskassorna strukits från uppräkningsen i första stycket har arbetslöshetskassornas skyldighet att lämna uppgifter till dessa myndigheter förts in i andra stycket.

15 § En skattemyndighet, en allmän försäkringskassa, Premiepensionsmyndigheten, Riksförsäkringsverket och en allmän förvaltningsdomstol får utan hinder av sekretess på begäran lämna ut uppgifter om pension enligt denna lag till

1. en försäkringsinrättning, ett försäkringsbolag eller en arbetsgivare, om uppgiften behövs för samordning med ersättning därifrån, och till

2. ett utländskt socialförsäkringsorgan, om uppgiften behövs vid tillämpningen av en internationell överenskommelse som Sverige har anslutit sig till.

En skattemyndighet, Premiepensionsmyndigheten och en allmän förvaltningsdomstol får utan hinder av sekretess på begäran lämna ut uppgifter om pension enligt denna lag till en arbetslöshetskassa, om uppgiften behövs för samordning med ersättning därifrån.

Paragrafen har omarbetats så att arbetslöshetskassor i paragrafens första stycke har tagits bort från uppräknningen av sådana enskilda organ till vilka uppgifter får lämnas för samordning av ersättning. Ändringen är föranledd av att vi föreslår en uppgiftsskyldighet för allmänna försäkringskassor och RFV gentemot arbetslöshetskassor i 48 b § lagen om arbetslöshetsförsäkring. Enligt denna bestämmelse skall uppgifter lämnas till arbetslöshetskassorna utan något villkor att uppgifterna skall samordnas med arbetslöshetsersättning. Den närmare innebörden av ändringen framgår av kommentaren till ändringen i lagen om arbetslöshetsförsäkring.

I paragrafen har införts ett nytt andra stycke. Informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna och skattemyndigheter, Premiepensionsmyndigheten eller förvaltningsdomstol berörs inte av förslaget i 48 b § lagen om arbetslöshetsförsäkring. Eftersom arbetslöshetskassorna strukits från uppräknningen i första stycket har nämnda myndigheters möjlighet att lämna uppgifter till arbetslöshetskassorna för samordning av ersättning hos dem förts in i andra stycket.

Bilaga 1

Kommittédirektiv

Ökade möjligheter till informationsutbyte mellan Riksförsäkringsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna

Dir.
1999:53

Beslut vid regeringssammanträde den 23 juni 1999.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att se överförutsättningarna för ett ökat utbyte av information i elektronisk form mellan Riksförsäkringsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna. Syftet med ett sådant informationsutbyte skall vara att öka servicen för den enskilde, säkerställa ett korrekt beslutsunderlag samt förebygga felaktiga utbetalningar.

Utredaren skall undersöka om behovet av ett ökat utbyte av information går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Om dessa intressen kan förenas, skall utredaren lämna de författningsförslag som är nödvändiga.

Uppdraget skall vara slutfört före utgången av juni månad 2000. Om det är möjligt skall utredaren dessförinnan även lämna förslag som möjliggör att en försöksverksamhet med ökat informationsutbyte kan inledas så snart som möjligt.

Bakgrund

År 1997 inleddes ett samarbetsprojekt mellan Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Riksförsäkringsverket (RFV), Centrala studiestödsnämnden (CSN) och arbetslöshetskassorna, genom deras samorganisation. Projektet, som benämns kontrollrutinprojektet, syftar till att utveckla

system, metoder och rutiner för att uppnå en rationell, snabb och säker hantering av ärenden om stöd, bidrag och ersättningar. Projektet syftar även till att förbättra beslutsunderlaget och att förhindra att oförenliga utbetalningar sker från två eller flera bidrags- och stödsystem. Informationsutbytet är huvudsakligen avsett att utföras genom sambearbetning av myndigheternas och arbetslöshetskassornas ADB-system.

Redan i dag finns det ADB-baserade rutiner för avstämning mellan RFV och CSN av fattade beslut om förmåner och utbetalningar. För dessa sambearbetningar finns det författningsstöd. Till RFV lämnar CSN på detta sätt uppgifter om t.ex. studiestöd, tidsperioder och tidpunkter för utbetalning. RFV lämnar uppgifter till CSN om t.ex. utbildningsbidrag för arbetsmarknadsutbildning och om sjukperioder när dessa sammanfaller med tidsperioder för studiestöd.

På motsvarande sätt sker vissa sambearbetningar av uppgifter hos AMS och CSN. Även i dessa fall finns det författningsstöd för informationsutbytet. I samband med att CSN prövar en ansökan om särskilt vuxenstudiestöd eller särskilt utbildningsbidrag lämnar AMS ut uppgifter t.ex. om en person varit arbetslös vid studiernas början. CSN lämnar sedan uppgifter till AMS om stöd eller bidrag beviljats och om datum för kursstart.

Däremot saknas motsvarande avstämningar mellan arbetslöshetskassorna å ena sidan och CSN respektive RFV å den andra sidan. Den kontroll som sker på arbetslöshetskassorna måste därför begränsas till att dessa inför ett beslut om utbetalning telefonledes tar kontakt med myndigheter när det anses motiverat. Den typ av uppgifter som arbetslöshetskassorna har intresse av är t.ex. beviljade studiestöd, utbetald sjukpenning, föräldrapenning och olika pensioner.

De i projektet medverkande myndigheterna och arbetslöshetskassorna har kartlagt de regler som anger förutsättningarna för utbetalningar av skilda stöd, bidrag och ersättningar. Detta arbete har skett i syfte att undersöka om en viss ersättning kan respektive inte kan betalas ut samtidigt med andra bidrag från de myndigheter eller arbetslöshetskassor som medverkar i projektet. Projektet omfattar således endast de ersättningssystem där beslut om ersättning från ett system kan påverka beslut om ersättning från ett annat. Exempel på detta utgör olika typer av inkomstersättningar. När det gäller beslut om ersättning eller stöd som inte påverkar andra beslut, t.ex. barnbidrag, saknas däremot behov av informationsutbyte.

Informationsutbytet är huvudsakligen tänkt att utföras genom sambearbetning mellan de aktuella myndigheternas och arbetslöshetskassornas databaser. I praktiken skall handläggaren på en myndighet eller en arbetslöshetskassa kunna ställa en fråga till de andra i projektet

ingående myndigheterna eller arbetslöshetskassorna. Svar skall kunna erhållas efterföljande dag. Detta innebär att det behövliga beslutsunderlaget alltid finns tillgängligt hos beslutsfattaren i varje enskilt ärende. En beslutsfattare skall därigenom kunna förhindra eller åtgärda felaktiga utbetalningar av ersättning. Myndigheterna och arbetslöshetskassorna skall kunna få ömsesidig information inför ett beslut. De skall även kunna få besked om förändringar i andra ärenden som påverkar rätten till bidrag.

Informationsutbytet mellan myndigheterna skulle avse de uppgifter som behövs för ett korrekt beslutsunderlag och riktiga beslut. Utbytet skulle därför i stort sett kunna begränsas till uppgifter om vilken typ av ersättning som betalats ut, vilket belopp och datum för utbetalandet. Det är således resultatet av en myndighets handläggning av ett ärende som skall kunna utbytas, inte de övriga uppgifter om den enskilde som kan finnas i en akt.

Projektarbetet har nu fortskridit så långt att det inom kort finns tekniska förutsättningar för ett ökat informationsutbyte baserat på befintliga tekniska system.

De i projektet medverkande myndigheterna samt arbetslöshetskassorna genom deras samorganisation har i en skrivelse den 21 december 1998 hemställt om regeringens tillstånd att påbörja en försöksverksamhet med informationsutbyte mellan myndigheterna och arbetslöshetskassorna.

Förutsättningar för och behov av en översyn

I dag finns endast i vissa fall tillstånd till att utbyta elektroniskt lagrad information mellan de aktuella myndigheterna. I förhållande till arbetslöshetskassorna är sådant informationsutbyte med något undantag över huvud taget inte tillåtet. Avstämningar och kontroller måste därför – i den mån det alls finns tid och möjlighet – utföras manuellt. Intyg och andra handlingar som krävs för att handlägga en ansökan måste ofta begäras in från den enskilde som i sin tur måste hämta in dessa från andra myndigheter.

Hanteringen är således ur effektivitetssynpunkt på många håll otidsenlig och omständlig. Samtidigt är den mycket tids- och resurskrävande för såväl intygsutfärdande som mottagande myndighet. Ofta måste lämnad information dessutom kompletteras genom en direkt kontakt mellan myndigheterna eller berörda arbetslöshetskassor.

Det finns därför behov av att utveckla system och metoder för att uppnå en rationell, snabb och säker hantering av olika typer av ärenden om stöd, bidrag och ersättningar. Det är även viktigt att förebygga

felaktiga beslut om utbetalningar och minimera risken för fusk. Mot denna bakgrund är det aktuella projektet, som tar till vara den moderna informationsteknikens möjligheter till en snabb och säker informationshantering, av stor betydelse. De totala utbetalningarna från de system som ingår i kontrollrutinprojektet uppgår till drygt 150 miljarder kronor per år.

Att på det sätt som här har diskuterats sambearbeta en mängd olika uppgifter från flera offentliga organ aktualiserar integritetsaspekter på ett helt annat sätt än hittills på detta område. Det är därför av grundläggande betydelse att i detta sammanhang ta ställning till och värdera vilka konsekvenser från integritetssynpunkt som ett ökat informationsutbyte skulle medföra. Fördelarna med ett sådant utbyte måste noggrant prövas i förhållande till det intrång i den personliga integriteten som detta kan leda till.

Det finns därför anledning att gå vidare med den modell för ett ökat informationsutbyte som utredaren kommer fram till först om utredaren bedömer att andra intressen än behovet av skydd för den personliga integriteten väger tyngst.

Det kan i detta sammanhang påpekas att de nu nämnda intressena inte nödvändigtvis behöver stå i motsatsförhållande till varandra. Vid ett ökat informationsutbyte mellanmyndigheterna bör nämligen integritetsintresset i många fall kunna tillgodoses genom att uppgifterna omfattas av sekretess hos de myndigheter som har tillgång till dem. Vidare måste beaktas att den information som skulle bli aktuell för utbyte skulle begränsas till främst ersättningstyp, utbetalade belopp och tidpunkten för utbetalning.

En förutsättning för att ett utökat informationsutbyte skall kunna komma till stånd är att det står i överensstämmelse med de lagar och andra bestämmelser som finns på området. Redan den genomgång som skett inom projektets ram har utvisat behov av regeländringar för att möjliggöra ett sådant informationsutbyte.

Informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna och de aktuella myndigheterna är i dag begränsat. Detta gäller i synnerhet utlämnande av uppgifter till arbetslöshetskassorna. Förklaringen är att arbetslöshetskassorna inte är några myndigheter och att sekretesslagen (1980:100) inte gäller för dem. För myndigheterna innebär det t.ex. att uppgifter inte kan lämnas till arbetslöshetskassorna med stöd av den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen eftersom regleringen endast gäller uppgiftslämnande mellan myndigheter. En annan konsekvens är att en arbetslöshetskassa inte hindras av sekretesslagen när det gäller att till utomstående lämna ut uppgifter som den fått från någon annan. Den särställning som arbetslöshetskassorna har i sekretesshänseende gör det under nuvarande förhållanden svårt att föra

in dem i ett system med ett utökat informationsutbyte. För att information skall kunna lämnas ut till arbetslöshetskassorna krävs att sekretess kan garanteras. En möjlig lösning på detta skulle kunna vara att arbetslöshetskassorna omfattas av sekretesslagstiftningen, åtminstone i fråga om det nu diskuterade informationsutbytet.

Det som nu sagts förutsätter en översyn av regleringen av myndigheternas register och databaser med utgångspunkt i de krav som ställs i personuppgiftslagen (1998:204). Ett ökat informationsutbyte förutsätter också vissa sekretessbrytande bestämmelser.

Uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att utreda frågor som har samband med ett utökat informationsutbyte mellan RFV, AMS, CSN och arbetslöshetskassorna.

Syftet med ett sådant informationsutbyte skall vara att öka servicen för den enskilde, säkerställa ett korrekt beslutsunderlag samt förebygga felaktiga utbetalningar.

Utredaren skall undersöka om behovet av ett ökat informationsutbyte går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

Om prövningen leder till bedömningen att dessa intressen kan förenas, skall utredaren lämna de författningsförslag som är nödvändiga. Förslagen skall om möjligt utformas så att de tar hänsyn till förändringar av förutsättningarna för myndigheternas verksamheter, t.ex. när det gäller bidragssystemen. Utredaren skall även beakta att ytterligare myndigheter i framtiden kan komma att delta i informationsutbytet.

Ett förslag om ökat informationsutbyte måste tillfredsställa behovet av sekretess för uppgifter som lämnas till arbetslöshetskassorna.

Vidare måste utredaren ta hänsyn till förhållanden som rör de berörda myndigheternas register och utlämnande av uppgifter från dessa med utgångspunkt i de krav som personuppgiftslagen (1998:204) ställer. I detta sammanhang bör utredaren överväga om det är lämpligt att göra informationen tillgänglig genom direktåtkomst.

Utländska förhållanden bör studeras och erfarenheter därifrån beaktas.

Redovisning av uppdraget m.m.

Utredaren skall samråda med företrädare för kontrollrutinprojektet och företrädare för berörda myndigheter.

Utredaren skall redovisa sitt arbete senast före utgången av juni månad 2000. Om det är möjligt skall utredaren dessförinnan även lämna förslag som möjliggör att en försöksverksamhet med ökat informationsutbyte kan inledas så snart som möjligt.

(Finansdepartementet)

Bilaga 2

Elektroniska informationsflöden

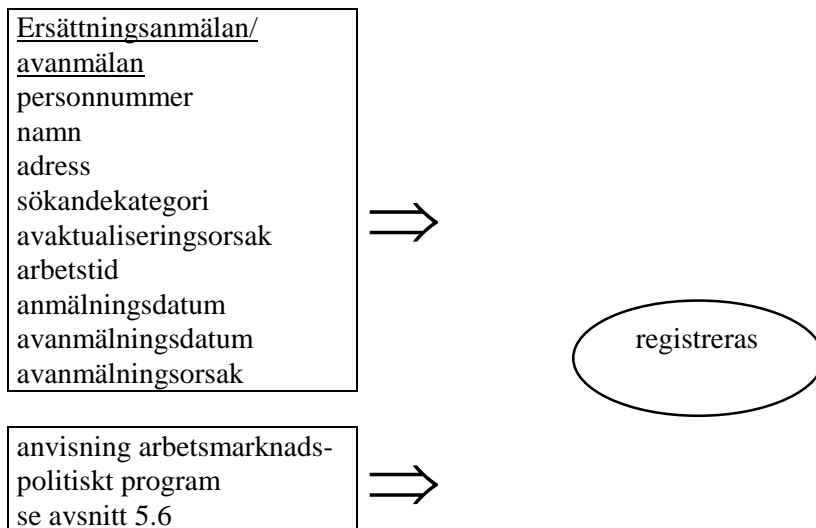
I denna bilaga beskriver vi de elektroniska informationsflöden som vi redogör för i avsnitten 5.2–5.8 samt Kontrollrutinprojektets förslag till elektronisk informationsöverföring från RFV och de allmänna försäkringskassorna till CSN, se avsnitt 11.4.3. Vi har endast redovisat de uppgifter i ett ärende som överförs, inte administrativa och tekniska uppgifter.

Avsnitt 5.2

Information från länsarbetsnämnderna till arbetslöshetskassorna

Länsarbetsnämnderna

Arbetslöshetskassorna



Avsnitt 5.3

Information från länsarbetsnämnderna till CSN

CSN

Frågepost
personnummer
typ av förfrågan
datum kursstart



Länsarbetsnämnderna

Svarspost
personnummer
sökandekategori
datum placering i sök.kategori
avaktualiseringorsak
avaktualiseringsdatum

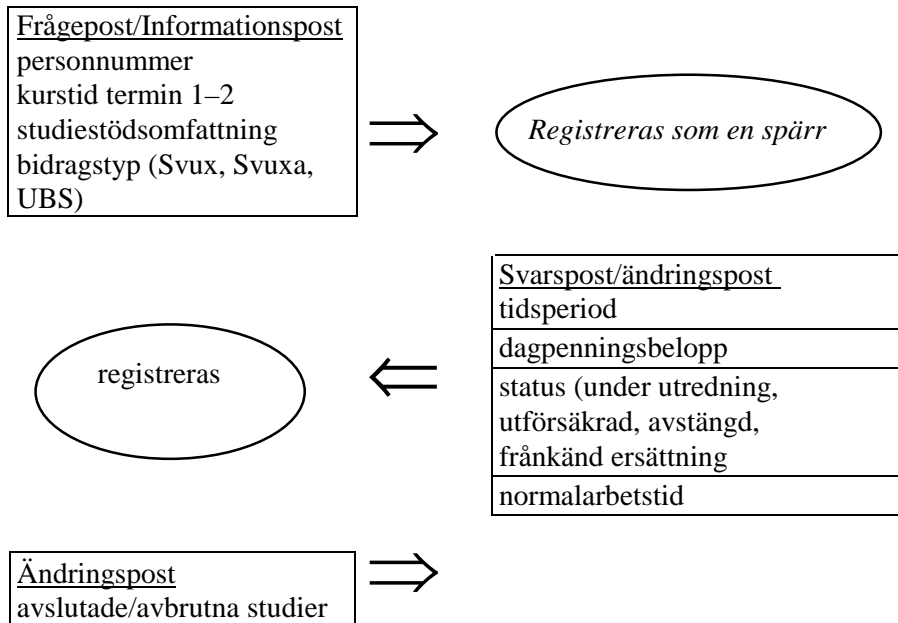


registreras

Avsnitt 5.4 och 5.5
 Informationsutbyte mellan arbetslöshetskassorna och CSN

CSN

Arbetslöshetskassorna



Avsnitt 5.6

Information från länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna till RFV och de allmänna försäkringskassorna

Länsarbetsnämnderna

<u>Informationspost</u> personnummer namn period omfattning uppehåll

**RFV och de allmänna försäkringskassorna**

registreras

**Arbetslöshetskassorna**

spärr för arbetslöshets- ersättning se avsnitt 5.2
--

<u>Informationspost</u> Dagpenning normalarbetstid
--

Avsnitt 5.7

Information från arbetslöshetskassorna till RFV och de allmänna försäkringskassorna

RFV och de allmänna försäkringskassorna

<u>Frågepost</u> personnummer frågedatum tidsperiod ärendetyp (alltid 0)
--

**Arbetslöshetskassorna**

<u>Svarspost</u>
personnummer
svarsdatum
dag för rätt till ersättning
datum för först ersatta dag
datum för senast ersatta dag
normalarbetstid
aktuell dagpenning
datum för dagpenning
datum för avanmälning

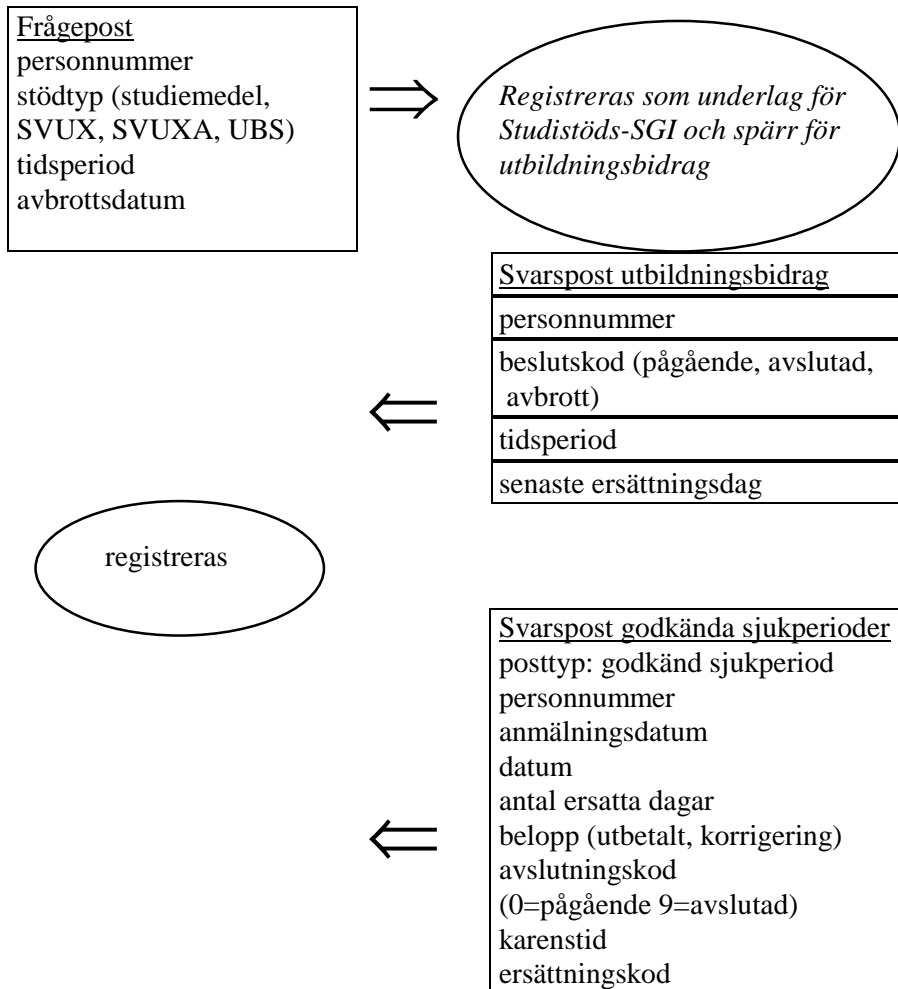


Avsnitt 5.8

Information från RFV och de allmänna försäkringskassorna till CSN avseende utbetalningsbidrag m.m.

CSN

RFV och de allmänna försäkringskassorna



Avsnitt 11.4.3

Information från RFV och de allmänna försäkringskassorna till arbetslöshetskassorna

RFV och de allmänna försäkringskassorna

Arbetslöshetskassorna

