

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Framställan om utredning av om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda

Sammanfattning

Felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen beräknas uppgå till omfattande miljardbelopp.

Försäkringskassan anser att det är angeläget att regeringen tillsätter en utredning som analyserar om sekretessgränserna mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda.

Den främsta orsaken är att det behövs ett förändrat sätt att se på arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen. Försäkringskassan anser att det behövs en effektivare statsförvaltning som är mindre sårbar för organiserade och avsiktliga brottsliga upplägg. Trots att många åtgärder har vidtagits och fått effekt genom åren beräknas de felaktiga utbetalningarna som beror på brottsligt agerande vara så stora att de riskerar att undergräva legitimiteten för välfärdssystemen. Utgångspunkten för Försäkringskassan är att beslut ska fattas på ett så fullgott underlag som möjligt, vilket också måste anses vara det bästa för enskilda. På så sätt undviks också eventuella integritetskänsliga och fördyrande återkrav, polis-anmälningar och domstolsprocesser. Ett utökat informationsutbyte handlar alltså i första hand om att säkerställa att besluten fattas på korrekta uppgifter så att pengarna går till det som det är tänkt. För att fullt ut kunna motverka felaktiga utbetalningar anser Försäkringskassan att välfärdssystemen behöver ses mer som ett sammanhängande system. Det krävs långsiktighet, kontinuitet och ett strukturerat arbete för att komma till rätta med de felaktiga utbetalningar som beror på oegentligheter. Det skulle även förenkla väsentligt för enskilda. De skulle inte behöva skicka in samma underlag flera gånger till olika myndigheter utan skulle i stället bara behöva kontrollera att uppgifterna är korrekta.

Det regelverk som finns i dag kring hur myndigheter får dela uppgifter med varandra har kommit att bli ett svåröverskådligt och svårtillämpat "lapptäcke" med nya uppgiftsskyldigheter som har tillkommit vartefter. Många gånger är myndigheterna också hänvisade till att använda den sekretessbrytande s.k. generalklausulen, som ska tillämpas restriktivt. En intresseavvägning behöver göras i varje enskilt fall – eller i förväg vid till exempel en automatiserad "fråga-svar-tjänst" – och bestämmelsen anses av flera myndigheter som mycket svårtillämpad.

Försäkringskassan arbetar kontinuerligt med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar men det regelverk som finns i dag är inte tillräckligt effektivt eller ändamålsenligt för att kunna komma till rätta med de felaktiga utbetalningarna. I dag finns även mycket begränsade möjligheter att samköra uppgifter från olika

myndigheter för att kontrollerna inför beslut ska bli tillräckligt effektiva eller prediktiva.

Inom ramen för den utredning som Försäkringskassan föreslår behöver en rad komplexa områden analyseras. Det handlar framför allt om regelverken om offentlighet och sekretess och skyddet för enskilda vid behandling av personuppgifter samt frågor om informationssäkerhet. Ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter innebär en större spridning av personuppgifter och en utredning behöver ta ställning till vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa att den information som myndigheterna hanterar tillgodoser skyddet för den personliga integriteten och uppfyller kraven på behandling av personuppgifter. En större samordning och ett större digitalt utbyte av information ställer stora krav på rättsliga och tekniska lösningar till skydd för den personliga integriteten.

Ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter kommer enligt Försäkringskassans bedömning bland annat att medföra kostnader för säkerhetsåtgärder, kontroller och uppbyggnad av system för säker informationsöverföring. De minskade försäkringsutgifterna för förmåner och stöd till följd av färre felaktiga utbetalningar bedöms dock vida överstiga kostnaderna. Vissa myndigheter, särskilt de brottsbekämpande, bedöms få mer att göra och därmed ökade kostnader. Det kan även medföra större kostnader även för domstolarna.

Bakgrund och problembild

Ett av Försäkringskassans uppdrag är att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott. Försäkringskassan ska också delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten. Försäkringskassan betalar varje år ut många miljarder kronor i försäkringsförmåner och bidrag. Det är därför av yttersta vikt att myndigheten på ett effektivt sätt kan göra nödvändiga kontroller inför beslut och säkerställa att besluten fattas på korrekta uppgifter så att pengarna går till det som det är tänkt.

Utgångspunkten för socialförsäkringssystemet är att de allra flesta människor vill göra – och också gör – rätt för sig, det vill säga lämnar korrekta uppgifter som sedan ligger till grund för Försäkringskassans beslut. De som har betalat in till systemet ska kunna vara trygga med att de får tillgång till de förmåner som de ansöker om, när förutsättningarna för det föreligger. Systemet bygger således på en form av ömsesidighet. När det gäller vissa förmåner har en ökad privatisering av välfärden dock inneburit att det finns större möjligheter för fler oseriösa aktörer som utnyttjar svagheter i systemet.

En förutsättning för att rätt förmån ska betalas ut till rätt person är att de uppgifter och underlag som ligger till grund för Försäkringskassans beslut är korrekta och så långt som möjligt stämmer med de verkliga förhållandena. För att kunna säkerställa detta behöver Försäkringskassan ofta uppgifter från andra myndigheter, exempelvis uppgifter om folkbokföring från Skatteverket och uppgifter om tillstånd för assistansbolag från Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Att informationsutbytet fungerar – och det på ett så smidigt sätt som möjligt – får särskilt stor betydelse inom exempelvis assistansersättning och tandvårdsförmåner där det ofta handlar om att stora belopp betalas ut direkt till olika företag. I regelverket om assistansersättning

finns i dag mycket få möjligheter till kontroll, till exempel av att assistans verkligen utförs på den tid eller i den omfattning som uppges. Att kunna få uppgifter inför ett beslut om utbetalning direkt till dessa företag – och då helst digitalt – om exempelvis arbetsgivaravgifter och inkomster för assistenter från Skatteverket eller att företagen har tillstånd från IVO är därför mycket viktigt. För att Försäkringskassans kontroller ska kunna bli mer träffsäkra skulle myndigheten även behöva fler uppgifter, till exempel uppgifter om företagare, från Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. På så sätt kan också eventuella integritetskänsliga och fördyrande återkrav, polisanmälningar och domstolsprocesser undvikas.

Rättsliga förutsättningar för utlämnande av uppgifter

I dag sker informationsutbytet mellan myndigheter framför allt med stöd av bestämmelser om uppgiftsskyldighet i olika lagar och med de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen (OSL).

Det regelverk som finns i dag har kommit att bli ett snårigt och svårtillämpat ”lapptäcke” med nya uppgiftsskyldigheter som har tillkommit vartefter. För att kunna lämna ut uppgifter med stöd av bestämmelserna i detta kapitel, till exempel den s.k. generalklausulen¹, ska Försäkringskassans intresse av att få uppgifter vägas mot intrånget i den personliga integriteten. Även det skydd som uppgiften får hos Försäkringskassan ska vägas in.

I många fall är myndigheterna hänvisade till att utbyta information med stöd av generalklausulen, som dock är subsidiär i förhållande till andra sekretessbrytande bestämmelser. Med stöd av klausulen kan uppgifter lämnas mellan myndigheter endast om det är *uppenbart* att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Generalklausulen är således restriktiv till följd av det s.k. uppenbarhetsrekvisitet och intresseavvägningen. Bestämmelsen gäller inte heller på alla områden och uppgifter får inte lämnas ut med stöd av den om ett utlämnande skulle strida mot lag eller förordning. Regeringen har gjort bedömningen att det ofta inte är lämpligt att ett omfattande utlämnande av sekretessbelagda uppgifter sker enbart med stöd av generalklausulen. Den hindrar visserligen inte att ett utbyte av uppgifter mellan myndigheter sker rutinmässigt även utan en särskild författningsreglering men regelverket bygger ändå på att rutinmässigt uppgiftsutbyte i regel ska vara författningsreglerat. I de undantagsfall när rutinmässigt uppgiftslämnande inte är författningsreglerat men ändå kan anses tillräckligt motiverat måste den intresseavvägning som ska göras enligt generalklausulen ske i förväg. Vid prövningen av en utlämnandefråga får då den mottagande myndighetens behov av uppgifterna vägas mot det intresse som sekretesskyddet *typiskt sett* tillgodoser.² Många myndigheter anser att generalklausulen är svår att tillämpa och inte ger den effektivitet i arbetet som är nödvändig då ett löpande, digitalt informationsutbyte förutsätter en sekretessprövning på förhand. Olika myndigheter gör också olika bedömningar av om förutsättningarna i bestämmelsen är uppfyllda.

¹ 10 kap. 27 § OSL

² Lenberg, Geijer och Tansjö, Offentlighets- och sekretesslagen, kommentaren till 10 kap. 27 § OSL.

För visst informationsutbyte kan lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen tillämpas. Den är dock begränsad till vissa myndigheter och omfattar exempelvis inte regionerna. För vissa situationer kan lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet tillämpas. Lagen gäller dock endast vid myndighetsöverskridande samverkan på det s.k. underrättelsestadiet. Den är inte tillämplig när myndigheter i andra situationer tar kontakt med varandra eller endast tillfälligt samarbetar kring någon specifik fråga. Den är också begränsad till vissa myndigheter.

Att ta bort sekretessgränserna mellan myndigheter och ge dem möjligheter till en utökning av kontrollerna skulle även sammanfalla med "Once Only Principle" inom EU.³ Den innebär att enskilda får en minskad uppgiftsbörda om myndigheterna har möjlighet att använda uppgifter som redan finns i välfärdssystemen, utan den enskilde behöver lämna in dem en gång till. Där utgår man från tanken att myndigheterna för den enskilde ses som en enhet och att den enskilde inte ska behöva presentera samma uppgift gång på gång i kontakt med olika myndigheter. I dagens digitaliserade verklighet kan det också finnas sådana förväntningar från enskilda.

Rättsliga förutsättningar för att hantera personuppgifter i utlämnandesituationer

Utöver sekretessproblematiken tillkommer att uppgifter inte alltid får lämnas elektroniskt enligt bestämmelserna om dataskydd för personuppgifter. Det gör att en uppgift som vid en sekretessprövning bedöms kunna lämnas från en myndighet till en annan till exempel med stöd av den generalklausulen inte alltid kan lämnas digitalt. Försäkringskassan lämnade därför in en framställan om förändringar av personuppgiftsbestämmelserna i 114 kap. socialförsäkringsbalken (SFB), med tillhörande förordning, till Socialdepartementet i december 2020. Senast det gjordes en fullständig översyn av bestämmelserna var 2003 och sedan dess har Försäkringskassans verksamhet genomgått stora förändringar, framför allt som en följd av den digitala utvecklingen. Befintlig reglering är inte längre anpassad till verksamhetens behov och de förväntningar som finns på myndigheten att använda de digitala möjligheterna.

Felaktiga utbetalningar och bidragsbrott

Problemen med felaktiga utbetalningar i välfärdssystemen har utretts återkommande under den senaste tioårsperioden. Flera utredningar och myndigheter har närmare studerat den s.k. välfärdsbrottsligheten och också analyserat vad som skulle kunna göras för att komma till rätta med de felaktiga utbetalningar som beror på oegentligheter. Många förslag har lagts och en del av dessa har genomförts. Särskilt möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter har successivt utökats. Det har gjort att förutsättningarna att upptäcka till exempel s.k. kolliderande utbetalningar hos olika myndigheter är betydligt större i dag jämfört med tidigare. Det har dock i många fall kommit att bli punktinsatser snarare än ett förändrat sätt att se på arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Trots att

³ Se SDG-förordningen – Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster, artikel 14.

många åtgärder har vidtagits och fått effekt så beräknas de felaktiga utbetalningarna uppgå till omfattande miljardbelopp.⁴

En förklaring till omfattningen av de felaktiga utbetalningarna kan vara att felaktigheterna har ändrat karaktär. Valfärdssystemen är i högre grad än tidigare utsatta för mer avancerade upplägg. Missbruk av identiteter för att på oriktig grund få utbetalningar från välfärden är ett annat område där välfärdsbrottsligheten tycks ha blivit mer storskalig och systematisk. Ett fel, till exempel en registrering av ett arbetsgivarintyg, hos en myndighet kan nyttjas för att få utbetalning från en annan myndighet. Myndigheterna är beroende av uppgifter från andra myndigheter eller aktörer för att kunna upptäcka och utreda felaktigheter och kolliderande utbetalningar. En myndighet har sällan hela bilden. Det är svårare att utreda och åtgärda upplägg som omfattar flera personer och där mer än en myndighet kan vara berörd. Många gånger finns de uppgifter som skulle behövas för att upptäcka felaktigheter hos en annan myndighet.

För att effektivt upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar behövs därför uppgifter från olika delar av välfärdssystemen om utbetalningar, intyg, adresser och kontrolluppgifter. Långt ifrån alla felaktiga utbetalningar är uppsåtliga men när brott begås mot flera myndigheter samtidigt och involverar flera personer kan de vara mycket svåra att upptäcka.⁵ Det handlar till exempel om konstruerade inkomst-uppgifter som kvalificerar för arbetslöshetsersättning eller högre ersättning i form av exempelvis sjukpenning eller föräldrapenning. Sambearbetning av olika uppgifter från välfärdssystemen skulle möjliggöra att också exempelvis identitetsmissbruk kan upptäckas och olika analysmetoder, till exempel prediktiva analyser⁶, kan göras i större utsträckning.⁷

Exempel på mer kvalificerade välfärdsbedrägerier mot Försäkringskassan är tandläkarmottagningar som systematiskt debiterar för behandlingar som inte har utförts och att assistanstimmar som inte har utförts redovisas. För att hitta denna typ av fel arbetar Försäkringskassan i dag med olika typer av riskbaserade uppföljningar och systematiska kontroller och en del felaktigheter upptäcks.

Kontroll, effektivitet och utredning

Även om myndigheterna fattar beslut utifrån sina respektive regelsystem hänger systemen ihop och är beroende av varandra. En förutsättning för att korrekta beslut ska kunna fattas är att de uppgifter som myndigheterna använder speglar de verkliga förhållandena. Om uppgifter som inte stämmer, till exempel uppgifter om folkbokföring, inkomst eller uppgifter från intyg om arbetsgivare, förs in i register som har

⁴ Se t.ex. SOU 2020:35, Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. SOU 2017:37, Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra.

⁵ SOU 2020:35, s. 117 ff. SOU 2017:37, Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra, s. 258–259. Polismyndigheten, (2019), Myndighetsgemensam lägesbild av den organiserade brottsligheten 2019, s. 7. KUT-delegationen (2019), Läckaget i välfärdssystemen, del 1, rapport 4.

⁶ Prediktiva analyser utgår från tidigare konstaterade fel. Utifrån tidigare fall kan prediktiva analyser upptäcka mönster eller andra typer av indikatorer som kan indikera vad som kan vara en korrekt respektive en felaktig utbetalning.

⁷ Brå, Administrativa åtgärder mot ekonomisk och organiserad brottslighet, rapport 2015:15.

betydelse för utbetalningar från flera myndigheter kan det få konsekvenser för välfärdsutbetalningarna överlag. De som försöker tillskans sig förmåner som de inte har rätt till riktar in sig på de svagare punkterna i välfärdssystemen, där uppgifterna inte kontrolleras i tillräcklig utsträckning eller är svåra att kontrollera. Tilltron till dessa uppgifter är hög och det finns en risk att beslutande myndigheter inte själva gör nödvändiga kontroller, vilket kan få till följd att utbetalningar sker felaktigt. Bedrägerier begås ofta mot flera myndigheter mer eller mindre samtidigt. Varje myndighet har – och kan inte ha – i dag ingen helhetsbild av utbetalningarna från välfärdssystemen till företag och individer.⁸

Det finns också ett starkt effektivitetskrav på myndigheter, i betydelsen att handläggningen ska gå fort. Ett sådant krav på effektiv och snabb handläggning är naturligtvis motiverat, men det innebär samtidigt att kontroller ibland kan få stå tillbaka.⁹ Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden menade att det även saknas en helhetssyn på de utbetalande myndigheternas utredningsansvar. Att det är otydligt vad som gäller för utredningsansvaret gör att det finns en risk för att ärenden inte blir utredda i tillräcklig omfattning. Förutom att det kan leda till felaktiga beslut kan det skapa incitament för oegentligheter.¹⁰

Krav på digitalisering både en för- och nackdel

Digitalisering hos myndigheter medför många fördelar i form av bland annat effektivitet, men samtidigt kan digitaliseringen innebära nya typer av felaktigheter. Automatisering görs till stor del utifrån befintliga regler, vilka inte alltid är så lätta att kontrollera automatiserat. Det kan vara så att om exempelvis förmånsreglerna helt hade tagits fram i dag så hade regelverket kunnat anpassas och till viss del kanske kunnat utgå från omständigheter som är enklare att verifiera. Digitaliseringen gör exempelvis ansökningsförfarandet smidigt, men innebär samtidigt en distansering för individen som kan göra att det upplevs som lättare att lämna felaktiga uppgifter. Digitalisering gör människor mindre beroende av en geografisk plats. Det innebär att det blir lättare att ansöka om en förmån från utlandet, även om villkoren för förmånen innebär att den sökande ska bo i landet. Tekniken möjliggör på så vis för kriminella aktörer att begå brott från utlandet, att distansera och dölja sin brottslighet och att göra sig svåråtkomliga för olika typer av myndighetsåtgärder.

Digitaliseringen kan också öppna för mer systematiska, storskaliga och organiserade bedrägerier eftersom ett brottsupplägg kan skalas upp snabbare än om handläggningen utgår från fysiska handlingar. Elektroniska handlingar kan även göra det svårare att bedöma äktheten hos handlingen.¹¹

Samtidigt finns det genom digitaliseringen större möjligheter att göra systematiska kontroller men för att kunna stävja mer avancerade upplägg – och för att kontrollerna och analyserna ska kunna bli tillräckligt effektiva och prediktiva – behövs ofta uppgifter från flera olika myndigheter.

⁸ SOU 2017:37, Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra.

⁹ SOU 2020:35, s. 117 ff. SOU 2017:37.

¹⁰ SOU 2017:37, s. 272.

¹¹ Polismyndigheten (2019), Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019, s. 6. KUT-delegationen (2019), Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar i välfärdssystemen, rapport 5, s. 35–37. Brå (2015), Intyget som dörröppnare i välfärdssystemet, rapport 2015:8, s. 93.

Företag som begår brott i välfärden

Den offentliga sektorns köp av tjänster från privata utförare har ökat de senaste tio åren. Möjligheterna till omfattande bedrägerier är större när företag är inblandade bland annat eftersom de snabbt kommer upp till större belopp än vad som kan bli aktuellt för en enskild individ inom välfärdssystemet. Även om den absoluta majoriteten av de företag som är verksamma inom välfärdssektorn lever upp till de villkor som ställs, har en ökad privatisering av välfärden även inneburit att det finns fler oseriösa aktörer som missbrukar systemen. I vissa fall kombineras företag som brottsverktyg med identitetsmissbruk. Identitetsmissbruk kan dölja den verkliga huvudmannen bakom ett upplägg, men det kan också vara ett sätt att skala upp oegentligheterna mot välfärdssystemen genom att använda flera olika identiteter för att ansöka om förmåner. Utvecklingen finns även i delar av socialförsäkrings-systemet, till exempel inom assistansersättningen och med de s.k. kompletterande aktörerna inom arbetsmarknadspolitik. ¹²

Den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet menar att företag används systematiskt för att begå brott mot välfärdssystemen. I vissa upplägg är företagen centrala, exempelvis när det gäller anställningar med stöd från Arbetsförmedlingen. Företag används även för att felaktigt intyga inkomster som grund för att begära utbetalningar från välfärdssystemen. ¹³ När det gäller assistansersättningen kan Försäkringskassan konstatera att det till exempel förekommit överdrivna behov för brukaren eller falska tidrapporter för assistenterna. Det har även förekommit fall med vanvård eller där assistansen har utförts till ett väsentligt lägre belopp än det schablonbelopp som betalas ut och ärenden där assistenten betalat tillbaka delar av sin lön till assistansanordnaren. Även ärenden där personer ställt upp som påstådda assistenter men inte utfört något assistansarbete alls har upptäckts genom myndigheternas gemensamma arbete.

Mer träffsäkra kontroller behövs

Försäkringskassans bedömning är att de kontroller som görs i dag inte kan göras tillräckligt träffsäkra om inte ett mer omfattande informationsutbyte och möjligheter att samköra uppgifter från olika myndigheter kan komma till stånd.

Något som skulle kunna lösa en del av problemen med felaktiga utbetalningar skulle kunna vara att tillsätta en ny myndighet eller att utse en av de befintliga myndigheterna för att samordna och komplettera myndigheternas kontrollarbete.

Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen hade i uppdrag att utreda detta och lämnade förra året förslag på en sådan ny myndighet. Enligt utredningens bedömning skulle myndigheten bland annat genom samordning av uppgifter och olika urvalsanalyser kunna bidra till att felaktiga utbetalningar upptäcks i högre utsträckning. Utredningen framhöll att detta också skulle öka möjligheterna att lagföra välfärdsbrottslighet. ¹⁴ Försäkringskassan anser dock, så som angavs i remissvaret, att detta samordnade kontrollarbete som utredningen

¹² SOU 2020:35, s. 135 ff.

¹³ Ekobrottsmyndigheten (2016), Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2016–2018, s. 28. Polismyndigheten (2019), Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019, s. 10.

¹⁴ SOU 2020:35

föreslog i stället borde läggas på en eller flera befintliga myndigheter. För det fall att utredningens förslag genomförs anser Försäkringskassan att behovet av att ta bort sekretessgränserna ändå finns. Ett löpande informationsutbyte behövs inte bara för kontroller utan även inför beslut om rätten till ersättning och för att på ett så tidigt stadium som möjligt hindra felaktiga utbetalningar.

Regelverket om offentlighet, sekretess, skyddet för den personliga integriteten och personuppgiftsbehandling i korthet

Offentlighets- och sekretesslagen

Offentlighetsprincipen är en av de grundläggande principerna i det svenska styrelseskicket och för svensk förvaltning. Principen innebär en möjlighet för medborgarna att kontrollera den offentliga förvaltningen. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på flera håll i lagstiftningen, främst genom bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (TF) som reglerar allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar, den s.k. handlingsoffentligheten.¹⁵

Till skydd för bland annat enskilda personliga och ekonomiska förhållanden begränsas dock offentligheten genom sekretessreglering. I offentlighets- och sekretesslagen (OSL) finns de bestämmelser som begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar och om tystnadsplikt i det allmänna verksamheten.

Bestämmelserna i OSL innebär inte bara begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar utan sekretessen innebär också ett förbud mot att röja en uppgift både muntligt och skriftligt.¹⁶ Lagen reglerar således både handlingssekretess och tystnadsplikt. Till den del sekretessen innebär tystnadsplikt utgör det en begränsning av yttrandefriheten enligt regeringsformen. I de fall sekretess gäller för en uppgift, gäller sekretess inte bara mellan myndigheter och enskilda utan även mellan myndigheter och mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter.¹⁷

Det finns flera skäl till att sekretess gäller mellan myndigheter. I förarbetena anges att ett fullgott integritetsskydd för information om en enskild hos en myndighet i princip ställer krav på att informationen inte vidarebefordras utanför den verksamhet inom vilken den inhämtas. Uppgifter hos en myndighet anses nämligen kunna läggas till grund för åtgärder mot den enskilde som kan ha en negativ innebörd för hen, även om de är helt lagenliga. Risken för obehörig vidare spridning befaras också kunna öka även om uppgiften omfattas av sekretess hos den mottagande myndigheten.¹⁸

Det finns dock situationer när en myndighets intresse av att ta del av en sekretessbelagd uppgift hos en annan myndighet väger tyngre än det intresse som sekretessen ska skydda. För att tillgodose myndigheternas informationsbehov finns därför många undantag från huvudregeln att sekretess gäller mellan myndigheter. Det finns både bestämmelser med uppgiftsskyldigheter och andra sekretessbrytande bestämmelser vilka alltså är förutsättningar för att förhindra att ersättningar betalas ut felaktigt, bidragsbrott och för att samverka mellan myndigheter ska fungera. Det finns också

¹⁵ 2 kap. 1 § TF

¹⁶ 3 kap. 1 § OSL

¹⁷ 8 kap. 1 och 2 §§ OSL

¹⁸ Prop. 1979/80:2. Med förslag till sekretesslag m.m., del A s. 90.

ett flertal författningar som ger stöd för att informationsutbyten mellan myndigheter kan ske digitalt i syfte att förbättra myndigheternas kontrollmöjligheter och effektivisera handläggningen. En myndighet måste dock vara säker på att ett informationsutbyte är förenligt med eventuellt tillämpliga bestämmelser om sekretess innan uppgifter får utbytas. Myndigheten måste också, innan den lämnar information till en annan myndighet, beakta de begränsningar i informationsutbytet som följer av regelverket om behandling av personuppgifter.

Om en uppgift som omfattas av sekretess hos en myndighet lämnas från den myndigheten till en annan och den mottagande myndigheten inte kan åberopa en s.k. primär sekretessbestämmelse eller en bestämmelse om överföring av sekretess, innebär detta att uppgiften som varit hemlig hos den utlämnande myndigheten blir offentlig hos den mottagande myndigheten. Ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter och en ökad samordning förutsätter således noggranna överväganden eftersom uppgifter om enskilda som är hemliga hos en myndighet kan komma att lämnas ut om uppgiften inte träffas av någon sekretessbestämmelse hos den mottagande myndigheten. Den kan också komma att lämnas ut efter en sekretessprövning hos den mottagande myndigheten även om uppgiften träffas av en primär sekretessbestämmelse, exempelvis om ett svagare skaderekvisit gäller än hos den utlämnande myndigheten. Absolut sekretess gäller för de flesta uppgifter på till exempel skatteområdet medan ett rakt skaderekvisit, det vill säga ett betydligt svagare rekvisit, gäller på socialförsäkringsområdet.¹⁹

Skydd för den personliga integriteten och dataskydd

Respekten för individens självbestämmande och integritet är grundläggande i en demokrati. Den personliga integriteten är grundlagsskyddad.²⁰ Någon enhetlig definition av begreppet personlig integritet finns dock inte. Regeringen har uttalat att kränkningar av den personliga integriteten utgör intrång i den fredade sfär som den enskilde bör vara tillförsäkrad och där ett oönskat intrång bör kunna avvisas.²¹

För att myndigheter ska kunna utbyta information med varandra krävs inte bara att informationen inte är sekretessbelagd eller att sekretessen kan brytas, utan också att bestämmelser om behandling av personuppgifter hos myndigheterna ger stöd för att uppgifterna får behandlas. Myndigheten måste alltså, innan den lämnar information till en annan myndighet, också beakta de begränsningar i informationsutbytet som följer av dataskyddsregleringar.

I vissa fall är det alltså bestämmelserna om dataskydd för personuppgifter som gör att en uppgift, som vid en sekretessprövning bedöms kunna lämnas från en myndighet till en annan (till exempel med stöd av generalklausulen) inte kan lämnas ut elektroniskt. Även olika tolkningar av exempelvis ändamålsbestämmelser kan innebära att uppgifter inte utbyts. Om Försäkringskassan, efter att ha bedömt att stöd finns för behandling av vissa personuppgifter, begär ut dessa uppgifter från en annan

¹⁹ 27 kap. 1 § och 28 kap. 1 § OSL

²⁰ I 1 kap. 2 § RF anges att det allmänna ska värna den enskildes privatliv. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

²¹ Prop. 2009/10:80, En reformerad grundlag, s. 175.

myndighet men den andra myndigheten inte gör samma bedömning så kan den utlämnande myndigheten neka till att lämna ut uppgifterna. Detta trots att uppgifterna alltså inte omfattas av sekretess.

Vissa faktorer har ansetts särskilt viktiga att ta hänsyn till när det gäller att bedöma integritetskänsligheten vid helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter. Det gäller arten av personuppgifter som samlas in och registreras, varför detta görs, hur och av vem uppgifterna används samt mängden av uppgifter som samlas på ett och samma ställe eller som på något annat sätt är tillgängliga för bearbetningar och sammanställningar.²²

När det gäller elektroniskt utlämnande aktualiseras för Försäkringskassan, förutom GDPR²³ och dataskyddslagen, även 114 kap. socialförsäkringsbalken med tillhörande förordning. Så som tidigare framgått anser Försäkringskassan att regelverket i socialförsäkringsbalken med tillhörande förordning som reglerar behandling av personuppgifter har blivit omodernt och inte är utformat på ett sätt som tillgodoser myndighetens behov av att behandla personuppgifter – exempelvis för informationsutbyte och för att kunna göra nödvändiga kontroller. I december 2020 lämnade Försäkringskassan därför in ett förslag till förändringar av regelverket till Socialdepartementet.

Informationsutbyte för att säkerställa korrekta betalningar

Försäkringskassan har under många år samverkat med andra myndigheter för att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar. Valfärdssystemen är till stor del uppbyggda utifrån olika beroendeförhållanden, vilket innebär att andra myndigheter än Försäkringskassan har information som kan påverka riktigheten i det beslut myndigheten har att fatta. Sambearbetning av uppgifter kan, när det gäller skilda förmåner, vara en förutsättning för att Försäkringskassan ska kunna få det underlag som behövs för att kunna fatta beslut i ett ärende.

De materiella bestämmelserna i regelverken för skilda förmåner förutsätter i vissa fall att myndigheten får uppgifter från ett annat system. För att säkerställa att den information som enskilda lämnar är korrekt och att beslut om utbetalningar grundar sig på korrekta uppgifter är det således nödvändigt med ett informationsutbyte med andra myndigheter. Informationsutbytena bidrar också till att i viss utsträckning förenkla för den enskilde. Ett exempel på detta är att myndigheter hämtar uppgifter om adress m.m. från folkbokföringen hos Skatteverket.

De rättsliga förutsättningarna för informationsutbyten skapas genom sekretessbrytande regler, bestämmelser om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från valfärdssystemen och direktåtkomst till uppgifter i andra myndigheters register och databaser. Det finns alltså i dag flera författningar som stödjer digitala informationsutbyten mellan myndigheter i syfte att förbättra myndigheternas kontrollmöjligheter och effektivisera handläggningen. Generellt finns i dag en strävan mot ett större informationsutbyte och Försäkringskassan har även fått och

²² Prop. 2005/06:173, Översyn av personuppgiftslagen, s. 15.

²³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

deltagit i flera regeringsuppdrag kring detta, till exempel Säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn.²⁴ En förändring av sekretessreglerna och möjligheter till utökning av kontrollerna sammanfaller så som tidigare nämnts även med "Once Only Principle". Den innebär att enskilda får en minskad uppgiftsbörda om myndigheterna har möjlighet att använda uppgifter som redan finns i välfärdssystemen, utan den enskilde behöver lämna in dem en gång till.²⁵ Där utgår man alltså snarare från tanken att myndigheterna för den enskilde ses som en enhet och att den enskilde inte ska behöva presentera samma uppgift gång på gång i kontakt med olika myndigheter. I dagens digitaliserade verklighet kan det också finnas sådana förväntningar från enskilda.

Ett av de nyare större samarbeten som Försäkringskassan deltar i är initiativet Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter (MUR). Inom ramen för detta arbete har Försäkringskassan fått snabbare kontaktvägar och har kunnat vidareutveckla informationsutbytet inom till exempel assistansersättningen med Skatteverket och IVO.

Ytterligare en form av större samverkan som Försäkringskassan deltar i är Myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet (OB-satsningen). För att den ska fungera effektivt och leva upp till samhällets förväntningar om att förebygga, förhindra, utreda och lagföra brott mot välfärdssystemen krävs att myndigheter kan utbyta information med varandra utan att bestämmelser om sekretess hindrar nödvändigt informationsutbyte. För detta syfte finns lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet (LUS). Den lagen omfattar dock inte alla de situationer som uppgifter kan behöva utbytas i och bara vissa myndigheter ingår i samverkan.

På Försäkringskassan finns i dag flera exempel på situationer där ett utlämnande av uppgifter från en annan myndighet också skulle behövas för kontroll på en mer systematisk nivå men där dagens regelverk inte medger detta. Myndigheten är i stort sett begränsad till uppgifter om de egna utbetalningarna i sina riskbaserade urval. Om Försäkringskassan skulle ha tillgång till uppgifter från flera myndigheter skulle myndigheten lättare kunna upptäcka exempelvis s.k. kolliderande betalningar men också mer avancerade upplägg. Samtidigt finns det, med hänsyn till den personliga integriteten, en skyldighet enligt GDPR att begränsa möjligheten att hämta in och sammanställa uppgifter eftersom tillgång till en stor mängd uppgifter ger möjligheter till kartläggning av enskildas personliga förhållanden. Det ser dock ut som om en större acceptans hos allmänheten finns för systematiska kontroller i dag än för några år sedan (se mer nedan).²⁶

²⁴ Se Slutrapport i regeringsuppdraget Fi2018/02150/DF, Fi2018/03037/DF och I2019/01061/DF, Säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn. Ytterligare regeringsuppdrag handlar om att utöka samarbetet med Sveriges kommuner och landsting och FDII.

²⁵ Se SDG-förordningen – Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster, artikel 14.

²⁶ Se t.ex. SOU 2019:59, Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, s. 29.

Möjligheterna att utbyta information behöver förbättras

De nya sätten att missbruka välfärdssystemen ställer nya krav på myndigheter för att välfärden ska kunna behållas. Det behövs nya sätt att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar.

Många gånger finns de uppgifter som Försäkringskassan skulle behöva för att kunna upptäcka felaktigheter och fatta korrekta beslut hos en annan myndighet och vice versa men myndigheten kan inte alltid känna till att en viss avgörande uppgift finns hos en annan myndighet, får inte alltid fråga efter och får inte tillgång till uppgifterna till följd av sekretess. Det saknas i dag möjligheter att i någon större utsträckning sambearbeta uppgifter från flera myndigheters system om exempelvis utbetalningar, intyg, eller kontrolluppgifter för att på ett effektivt sätt upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar. Andra myndigheters uppgifter skulle vid en sådan bearbetning kunna visa på samband mellan utbetalningar till andra individer eller företag. Det är ibland först över tid som ett mönster kan träda fram som gör det möjligt att upptäcka felaktigheter vilket gör att uppgifter behöver utbytas mer löpande än vad som görs i dag.

För att fullt ut kunna motverka felaktiga utbetalningar anser Försäkringskassan att välfärdssystemen behöver ses mer som ett sammanhängande system. Det krävs långsiktighet, kontinuitet och ett strukturerat kontrollarbete. Sett över tid har, så som tidigare nämnts, andelen av de statliga välfärdsutbetalningarna som går till företag ökat och med det en del oseriösa aktörer som missbrukar systemen. Motsvarande utveckling finns även i delar av socialförsäkringssystemet, till exempel inom assistansersättningen och tandvårdsstödet.

Utökade möjligheter till informationsutbyte till exempel genom uppgiftsskyldigheter mellan myndigheter har hittills varit ett viktigt verktyg. Regelverken om sekretess och dataskydd till skydd för den personliga integriteten har satt gränserna för hur långtgående informationsutbytet och samverkan mellan myndigheterna kan bli. Det föreskrivs i dag relativt omfattande undantag från presumtionen om offentlighet för många uppgifter hos det allmänna, till exempel för skydd av enskilda personliga och ekonomiska förhållanden. Det finns dock ett flertal författningar som stödjer digitala informationsutbyten mellan myndigheter i syfte att förbättra myndigheternas kontrollmöjligheter och effektivisera handläggningen. De rättsliga förutsättningarna för ett sådant informationsutbyte skapas genom uppgiftsskyldigheter, sekretessbrytande regler, bestämmelser om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och direktåtkomst till uppgifter i andra myndigheters register och databaser.

Försäkringskassan upplever att dagens system med sekretessbrytande regler och uppgiftsskyldigheter inte på ett tillräckligt ändamålsenligt sätt täcker behovet för att kunna motverka felaktiga utbetalningar eller bidragsbrott i så stor utsträckning som möjligt. Systemet är väl uttänkt från början men har med tiden blivit mycket av ett, åtminstone i vissa delar, svåröverskådligt och svårtillämpat lapptäcke där nya uppgiftsskyldigheter har tillkommit vartefter behov finns. Att fortsätta att skapa nya uppgiftsskyldigheter har inte heller visat sig tillräckligt effektivt för att motverka bidragsbrott. Utöver sekretesskyddet sätter dataskyddsreglerna gränser vilket gör att det inte alltid är möjligt att lämna personuppgifter som inte omfattas av sekretess

elektroniskt då ett uttryckligt stöd för ett elektroniskt utlämnande av personuppgifter också behöver finnas. Om sekretessgränserna tas bort mellan myndigheter så finns de gränser som regelverket om dataskydd sätter kvar till skydd för den personliga integriteten.

Försäkringskassan kan för vissa ändamål medges direktåtkomst till beskattningsdatabasen i fråga om uppgifter per betalningsmottagare och vissa andra uppgifter i en arbetsgivardeklaration. Tillgången till uppgifter gäller dock bara i enskilda ärenden och Försäkringskassan och andra utbetalande myndigheter kan inte använda uppgifterna i sina dataanalyser och urval för att upptäcka felaktiga utbetalningar. Det är alltså inte möjligt att utbyta uppgifter som exempelvis intyg, utbetalningar, och arbetsgivardeklarationer för att göra samordnade dataanalyser. Försäkringskassan kan inte heller få uppgifter från Skatteverket om vissa mer underliggande handlingar i skatteärenden, till exempel revisionspromemorior. Vidare behöver Försäkringskassan löpande uppgifter från Migrationsverket om utvisning och avvisning samt om uppehållstillstånd har löpt ut. Det är uppgifter som är avgörande för att beslut om bosättningsbaserade förmåner inte ska betalas ut till personer som lämnat Sverige.

För att myndigheterna ska få bättre förutsättningar att förhindra felaktiga utbetalningar anser Försäkringskassan att de utifrån sina respektive uppdrag i väsentligt högre grad än vad som är möjligt i dag ges möjlighet att utbyta information sinsemellan utan hindrande sekretessreglering. Det mest effektiva sättet att motverka felaktiga utbetalningar är att stoppa dem före utbetalning. På så sätt undviks också integritetskänsliga och fördyrande återkrav, polisanmälningar och domstolsprocesser. Myndigheterna borde därför få större möjligheter att utbyta uppgifter samt göra systemövergripande riskanalyser, urval och kontroller i detta syfte.

Vilken reglering och begränsning av användningen av personuppgifter som är nödvändig för att skydda den personliga integriteten är även beroende av rådande samhällsvärderingar. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (KUT-delegationen) har pekat på att den attitydundersökning som den genomförde tyder på att det finns en acceptans, och till och med en vilja, hos allmänheten till ökat informationsutbyte mellan myndigheter.²⁷ Det tyder på att många människor i dag anser att det är viktigt att myndigheter motverkar brott genom kontroller och ser till att resurserna går till välfärden och därför kan godta större ingrepp i den personliga integriteten. Det finns i dag även möjligheter att utveckla en mer säker digital kommunikation. Exempelvis skulle varje myndighet kunna hämta in enbart de uppgifter som myndigheten behöver från en gemensam databas och på vis skulle inte alla uppgifter samlas hos varje myndighet.

En utredning behöver tillsättas

Mot den bakgrund och problembild som beskrivits och Försäkringskassans arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringssystemet anser myndigheten att det är angeläget att regeringen tillsätter en utredning för att analysera om det finns förutsättningar för att ta bort sekretessgränserna mellan myndigheter. Ett ändrat regelverk krävs också för att kunna få full

²⁷ SOU 2019:59, Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, s. 29.

effekt av andra satsningar som görs när det gäller elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn, till exempel Säker Digital kommunikation (SDK).

Vilka överväganden behöver göras?

Respekten för individens självbestämmande och integritet är grundläggande i en demokrati. Någon enhetlig definition av begreppet personlig integritet finns inte. Regeringen har uttalat att kränkningar av den personliga integriteten utgör intrång i den fredade sfär som den enskilde bör vara tillförsäkrad och där ett oönskat intrång bör kunna avvisas.²⁸ Så som tidigare sagts finns ett skydd för den personliga integriteten både i den svenska grundlagen och i olika internationella rättsakter. Den enskilde är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten och har en rätt till respekt för sitt privatliv. Den enskildes personuppgifter ska skyddas. I de fall en myndighet vill behandla personuppgifter måste den beakta dessa rättigheter. Rätten till skydd för den personliga integriteten är dock inte absolut utan kan inskränkas genom lag.

En ökad mängd information i register och andra databaser och ett ökat flöde av personuppgifter väcker frågor om vilka risker för obehöriga intrång i den personliga integriteten som upprättandet av databaser och elektroniska överföringar kan medföra. Vid såväl överväganden av om nuvarande bestämmelser om sekretess inte ska gälla mellan myndigheter, som bestämmelser som ger utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte för en ökad sambearbetning av uppgifter, måste därför de samhällsintressen som talar för att införa sådana bestämmelser vägas mot de integritetsskäl som talar däremot. Avvägningen mellan de skäl som talar för ökade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter och de integritetsskäl som talar mot detta ska i första hand göras vid utformningen av reglerna om sekretess eller sekretessgenombrott. Utöver detta fordras också särskilda överväganden ur integritetssynpunkt och proportionalitetsbedömningar i fråga om myndigheters behandling av personuppgifter. Utredningen behöver även ta ställning till vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa att den information som myndigheterna hanterar elektroniskt uppfyller kraven på behandling av personuppgifter och skyddet för den personliga integriteten. Försäkringskassan kan konstatera att även om sekretessen mellan myndigheter tas bort så sätter dataskyddsreglerna tydliga gränser.

En ökad samordning och ett ökat digitalt utbyte av information ställer även stora krav på rättsliga och tekniska lösningar för att skydda den personliga integriteten. Ett omfattande utrednings- och analysarbete behöver alltså göras. Det gäller både utformningen av bestämmelserna om sekretess och om detta är förenligt med EU-rätten, grundlagsregleringen till skydd för den personliga integriteten – samt kraven när det gäller skyddet för personuppgifter vid behandlingen av dem. Det handlar alltså om en rad integritetsöverväganden och proportionalitetsbedömningar som en utredning behöver göra där intresset av att motverka felaktiga utbetalningar och att upprätthålla förtroendet för statsförvaltningen behöver vägas mot integritetsskäl för enskilda. Som exempel kan nämnas följande.

²⁸ Prop. 2009/10:80, En reformerad grundlag, s. 175.

- Ett förslag om att inte behålla sekretessgränserna mellan myndigheter när det gäller sekretess till skydd för enskilda förutsätter överväganden av om en ändring av 8 kap. 1 § OSL ska göras – eller om en ny sekretessbrytande bestämmelse mellan myndigheter för exempelvis kontroll ska införas i stället. Det förutsätter också överväganden av om exempelvis bestämmelser om överföring av sekretess behövs för att sekretessen för en enskild ska kunna upprätthållas om uppgifter begärs ut av någon annan än en myndighet – eller om en generell sekretessbestämmelse för de uppgifter som hämtas in och hanteras för kontrollsyfte för samtliga myndigheter är lämpligare eller bättre.

I dag har sekretessbestämmelserna olika styrka hos olika myndigheter. Om en uppgift om exempelvis skatt, som i dag omfattas av absolut sekretess hos Skatteverket, kommer att hämtas in av Försäkringskassan och ingen primär sekretessregel eller någon bestämmelse om överföring av sekretess träffar uppgiften i fråga så innebär detta att uppgiften som varit hemlig hos Skatteverket blir offentlig hos Försäkringskassan. Om uppgiften däremot träffas av en primär sekretessregel hos Försäkringskassan så kommer uppgiften att regleras av ett rakt skaderekvisit och kan då i vissa fall också, efter en sekretessprövning, komma att lämnas ut om någon begär det (trots att uppgiften är densamma som hos Skatteverket). Att samma uppgifter i vissa fall finns hos olika myndigheter och därmed kan ha olika starkt sekretesskydd gör regelverket i dag komplicerat i sig. En utredning kan därför till exempel överväga om ett starkare sekretesskydd behövs för vissa uppgifter hos till exempel Försäkringskassan och andra myndigheter där ett svagare skydd för uppgifterna gäller än hos Skatteverket – eller om uppgifterna ska ges ett generellt yttre sekretesskydd hos samtliga myndigheter. Utredningen behöver dock vid överväganden om en sådan lösning beakta att ett starkt sekretesskydd minskar möjligheten till extern granskning av myndigheter, dvs. enskildas grundlagsskyddade rätt att ta del av allmänna handlingar. En sådan lösning skulle alltså kunna leda till en urholkning av offentlighetsprincipen.

Ytterligare en aspekt som utredningen behöver analysera är den förvaltningsrättsliga. De sekretessbrytande bestämmelser som finns i dag är knutna till myndigheternas uppdrag och vilka uppgifter som får hämtas in styrs av uppdraget.

- Överväganden behöver göras av om det är förenligt med europarätten, EU-rätten, grundlagsregleringen till skydd för den personliga integriteten, samt kraven när det gäller skyddet för personuppgifter vid behandlingen av dem att ta bort sekretessgränserna mellan myndigheter.

Insamling av en större mängd uppgifter och samkörning av dem innebär alltid integritetsrisker. Även förhållandevis oförargliga uppgifter kan, om de samlas tillsammans med andra sådana uppgifter, skapa en totalbild av en människas förhållanden som i sin tur innebär ett intrång i den personliga integriteten. Sambearbetning av uppgifter hos flera myndigheter från olika register och datasamlingar innebär en möjlighet att kartlägga enskildas personliga förhållanden och innebär i förlängningen att statens kontroll över befolkningen ökar.



Den här typen av begränsningar måste alltså övervägas mycket noga och är endast godtagbara om de är proportionerliga och tillgodoser ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Vid en proportionalitetsbedömning ska den enskildes rätt till personlig integritet vägas mot det allmännas intresse av att genomföra en viss åtgärd.

Hur myndigheter får behandla personuppgifter styrs i första hand utifrån GDPR (dataskyddsförordningen)²⁹ som innehåller den generella regleringen för personuppgiftsbehandling inom EU. I svensk rätt kompletteras GDPR av dataskyddslagen. Det finns utöver det i regeringsformen även ett förbud mot behandling som medför betydande integritetsintrång.

I svensk rätt finns även en tradition av att i särskilda registerförfattningar införa bestämmelser för viktigare eller känsligare register som kompletterar eller innehåller undantag från de generella bestämmelser som reglerar personuppgiftsbehandlingen. En särskild lag anses under vissa förutsättningar innebära en bättre garanti för utformningen av integritetsskyddet i särskilt känsliga register. En uttalad målsättning från regeringen och Konstitutionsutskottet har länge varit att om ett register med ett stort antal registrerade och särskilt känsligt innehåll inrättas bör regleringen ske i lagform.³⁰ Tydliga lagregleringar bidrar även till stabilitet och långsiktig förutsebarhet. Myndigheternas skilda registerlagar kan därmed också behöva ses över och kompletteras utifrån till exempel principen om uppgiftsminimering³¹ och för att så långt som möjligt stärka skyddet för den personliga integriteten.

- En utredning behöver hantera frågor om informationssäkerhet. Risker ur informationssäkerhetssynpunkt kommer att uppstå genom att fler uppgifter om en individ samlas på flera ställen. Den information som samlas kan troligtvis vara intressant för andra aktörer och även för främmande makt. Den informationsöverföring som sker till och från myndigheterna innebär också en risk för att utomstående aktörer på ett otillbörligt sätt skaffar sig åtkomst till uppgifterna. Detta medför att höga krav på säkerhet måste iakttas vid överföring av information till och från myndigheter. Myndigheterna kommer att behöva ha en hög skydds- och säkerhetsnivå i sin informationshantering. I vissa fall kommer en högre skyddsnivå krävas bland annat eftersom uppgifterna sammantaget kan göra att de blir mer integritetskänsliga.

Det finns även en större risk för spridning av uppgifter. Detta kan dock regleras till exempel genom tydliga behörigheter, att bara vissa kategorier av

²⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Förordningens tillämpningsområde har genom en bestämmelse i svensk rätt utökats till att även gälla i verksamhet som inte omfattas av unionsrätten (1 kap. 2 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning). Förordningen är direkt tillämplig och gäller före nationellt rätt (artikel 288 i Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt).

³⁰ Se till exempel prop. 1990/91:60, Om offentlighet, integritet och ADB, s. 58. Bet. 1997/98:KU18 Personuppgiftslag, s. 43.

³¹ Artikel 5.1c dataskyddsförordningen



uppgifter får behandlas, att sökningar begränsas och genom sedvanliga regler för gallring. Det finns även utarbetade system kring utbyte av information mellan myndigheter och det pågår arbete med att ta fram olika gemensamma lösningar.³²

Kostnadsaspekter

Om sekretessgränserna mellan myndigheter tas bort kommer myndigheterna att behöva ha en högre skydds- och säkerhetsnivå i sin informationshantering, bland annat eftersom fler uppgifter om enskilda individer och många känsliga sådana kommer att hanteras tillsammans. Bättre och säkrare system för informationsöverföring kommer också att behövas, vilket dock som tidigare nämnts redan är påbörjat. Detta kommer att medföra ökade kostnader. De ökade kostnaderna kommer förmodligen att variera mellan olika myndigheter. Några myndigheter bedöms få en ökad efterfrågan på utlämnande av uppgifter och andra kommer att få tillgång till fler uppgifter – som i sin tur bedöms generera fler kontroller. De brottsbekämpande myndigheterna torde få mer att göra och därmed ökade kostnader. Det kan medföra större kostnader även för domstolarna.

De minskade försäkringsutgifterna för förmåner och stöd som annars skulle utgå felaktigt bedöms dock vida överstiga de ökade kostnaderna.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Nils Öberg i närvaro av rättschefen Mikael Westberg. Föredragande har varit verksjuristen Wenche Skoglund.

Nils Öberg

Wenche Skoglund

³² Se till exempel Slutrapport i regeringsuppdraget Fi2018/02150/DF, Fi2018/03037/DF och I2019/01061/DF, Säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn. Se även projektet Säker digital kommunikation (SDK), www.inera.se (Inera är projektägare).