

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Utökat informationsutbyte (DS 2022:13)

(Fi2021/02991)

Försäkringskassan begränsar yttrandet till de delar som berör vår verksamhet.

Sammanfattning

Försäkringskassan tillstyrker förslagen i de delar som berör Försäkringskassan.

Ett väl fungerande regelverk för informationsutbyte mellan myndigheter är en grundförutsättning för att säkerställa korrekta underlag för utbetalningar från välfärdssystemen. Det är också en förutsättning för att myndigheter, både var för sig och i samarbete, ska kunna bedriva ett effektivt arbete mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. De rättsliga hinder som ligger i vägen för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte behöver därför undanröjas.

Utredningens förslag har utformats inom ramarna för nuvarande svåröverskådliga och bristfälliga regelverk för informationsutbyte mellan myndigheter. Detta gör att förslagen bidrar med nya punktsatser snarare än den helhetslösning som hade behövts för att komma till rätta med de övergripande problemen. Förslagen ger inte heller möjligheter till informationsutbyte i den omfattning som behövs för vårt uppdrag att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott.

Försäkringskassan vill framföra att detta inte är kritik mot hur den aktuella utredningen, med de förutsättningar som den fått, genomfört sitt uppdrag. Försäkringskassan ser dock att det är angeläget att det snarast tillsätts en utredning som ges tillräckliga resurser och rätt förutsättningar för att i grunden se över förutsättningarna för informationsutbytet mellan myndigheter. Att tillsätta en sådan utredning bör prioriteras omgående och högt snarare än att fortsätta försöka förbättra det "lapptäcke" som utgör dagens regelverk för informationsutbyte mellan myndigheter. Det krävs ett systemskifte i synen på hur myndigheter får utbyta information och översynen av regelverket behöver göras snarast.

Försäkringskassan ser ändå positivt på de möjligheter till utökat informationsutbyte som förslagen ger. Ett utökat informationsutbyte kommer kunna leda till bättre förutsättningar för att fatta beslut på korrekta underlag, underlätta arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och arbetslivskriminalitet samt identifiera misstänkta bidragsbrott.

Vad gäller förslaget till sekretessbrytande bestämmelse, 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL), anser vi att dialog mellan myndigheter kommer vara en självklar utgångspunkt och en viktig förutsättning för att säkerställa ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte. Möjligheten och förutsättningarna att begära ett överklagbart beslut behöver dock framgå tydligare för det fall att myndigheter gör olika bedömningar av om förutsättningarna är uppfyllda för att kunna lämna ut uppgifter enligt den föreslagna bestämmelsen. Vi anser också att de olika nivåer av sekretesskydd som finns för samma uppgift hos olika myndigheter riskerar att i inte obetydlig omfattning påverka möjligheterna att tillämpa den föreslagna bestämmelsen. Bestämmelsen kan

också bli svår att tillämpa eftersom den är beroende av utlämnande myndighets bedömning av egen och mottagande myndighets sekretess samt utlämnande myndighets bedömning av om en uppgift kan lämnas till en myndighet där den kommer omfattas av en svagare sekretess.

Det behöver framgå tydligare i författningskommentaren att det finns förutsättningar för rutinmässigt utlämnande av uppgifter i syfte att användas i s.k. urvalsprofiler. Detta gäller även förslaget till 6 kap. 5 a § OSL.

Försäkringskassan saknar en mer utförlig analys i utredningen med överväganden kring och effekter av de föreslagna undantagen i 10 kap. 15 a § tredje stycket OSL. Det kan nämligen finnas en risk för att dessa undantag är mer omfattande än nödvändigt. Vi vill särskilt peka på behovet att närmare överväga undantagen för hälso- och sjukvårdssekretess samt socialtjänstsekretess. Försäkringskassan vill också understryka vikten av att lagtexten generellt kompletteras med en mycket tydlig författningskommentar. Det bör även övervägas om den föreslagna bestämmelsen ska placeras i anslutning till 10 kap. 27 § OSL, då det kan minska risken för att den förbises.

Vad gäller förslaget om underrättelseskyldighet för socialnämnden är det viktigt att författningskommentaren förtydligas. Det bör även övervägas om underrättelseskyldigheten också ska omfatta information om beslut att en insats beviljas respektive när den börjar verkställas, eftersom detta i många fall kan vara av större betydelse för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott än när den upphör eller ändras.

Försäkringskassan delar utredningens bedömning att i de fall som personuppgifter får utbytas mellan myndigheter bör myndigheterna ha liknande möjligheter att kunna utbyta dem elektroniskt på andra sätt än genom direktåtkomst. För att syftet med förslagen om nya bestämmelser i OSL fullt ut ska kunna uppnås behöver relevanta registerförfattningar därför omgående uppdateras och anpassas. Frågan om att uppdatera de registerförfattningar som gäller Försäkringskassan bör prioriteras för att vi fullt ut ska kunna nyttja de möjligheter som förslaget ger att genom utökad informationsutbyte förstärka arbetet mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

Det kommer uppstå kostnader för Försäkringskassan om förslagen genomförs. Hur stora kostnaderna blir är svårt att uppskatta och beror bl.a. på förslagets slutliga utformning. Enligt Försäkringskassan är det underlag som utredningen presenterar inte tillräckligt för att dra slutsatsen att investeringskostnaderna för it-system uppvägs av effektivitetsvinster i myndigheternas verksamheter samt att förslagen inte heller i övrigt ska leda till ökade kostnader för staten.

Vi delar utredningens uppfattning att det är angeläget att lag- och förordningsändringarna träder i kraft så snart som möjligt. När det gäller de uppgiftsskyldigheter som föreslås behövs det dock tid för anpassning innan de nya bestämmelserna träder i kraft. Vi ser att ett system för digitalt informationsutbyte behöver utvecklas i samarbete med Migrationsverket och bedömer att ett ikraftträdande den 1 juli 2023 inte är möjligt utifrån det utvecklingsarbete som krävs.

4 En ny generell sekretessbrytande bestämmelse

Försäkringskassan tillstyrker förslaget om en ny generell sekretessbrytande bestämmelse i 10 kap. OSL. Vi ser positivt på de möjligheter till utökad informationsutbyte som förslaget ger, då det kommer kunna leda till bättre förutsättningar för oss att fatta beslut på korrekta underlag. Ett utökad informationsutbyte kommer underlätta arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och identifiera

misstänkta bidragsbrott. Det kommer också kunna förbättra myndigheternas samverkan för att motverka arbetslivskriminalitet.

Ett väl fungerande regelverk för informationsutbyte mellan myndigheter är en grundförutsättning för att säkerställa korrekta underlag för utbetalningar från välfärdssystemen. Det är också en förutsättning för att myndigheter, både var för sig och i samarbete, ska kunna bedriva ett effektivt arbete mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Mot bakgrund av bidragsbrottsproblematikens omfattning och systemhotande karaktär är ett effektivt informationsutbyte i förlängningen också en viktig faktor för att upprätthålla och stärka förtroendet för det allmänna och gemensamma. De rättsliga hinder som ligger i vägen för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte behöver därför undanröjas.

Vi noterar att utredningen bedömt att regelverket om sekretess som det ser ut i dag är svåröverskådligt, vilket leder till att regleringen är svår att tillämpa. Detta förs fram som en av de mest framträdande faktorerna som hindrar informationsutbyte. Man konstaterar att informationsutbyte sker med stöd av ett flertal bestämmelser som finns i olika lagar och förordningar och att det många gånger är så att bestämmelsernas tillämpningsområden överlappar. Vi ser samma problem med regelverket (jfr. *Framställan om utredning av om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda* [Ju20521/0700-1]).

Utredningens förslag bidrar med viktiga steg i rätt riktning vad gäller möjligheterna till ökat informationsutbyte. Förslaget har dock utformats inom de ramar som nuvarande regelverk ger. Försäkringskassan noterar att en ny sekretessbrytande bestämmelse läggs till i det regelverk som redan tidigare bedömdes vara svåröverskådligt. Utredningen konstaterar att den föreslagna bestämmelsen kan innebära att andra bestämmelser inte längre behövs, och att det därför finns skäl för regeringen att se över vilka författningsändringar som är nödvändiga för att undvika att olika sekretessbrytande bestämmelser tillämpningsområden överlappar varandra. Den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen är i sig generell och användbar men Försäkringskassan ser inte att den bidrar till ett enklare och mer lättöverskådligt regelverk. Den hindrande faktorn i form av ett svåröverskådligt regelverk finns fortfarande kvar och utökas. Utredningens förslag är snarare punktinsatser än den helhetslösning som hade behövts för att komma till rätta med de övergripande problemen. Förslagen ger inte heller möjligheter till informationsutbyte i den omfattning som behövs för vårt uppdrag att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Myndigheter behöver få mycket större möjligheter utbyta uppgifter med varandra.

Vi vill framföra att detta inte är kritik mot hur den aktuella utredningen, med de förutsättningar som den fått, genomfört sitt uppdrag. Det är dock tydligt att behovet av att det snarast tillsätts en sådan utredning som Försäkringskassan gjorde en framställan om redan våren 2021 (Ju20521/0700-1) finns kvar, även om vissa viktiga förändringar nu föreslås. Det som behövs är en utredning som får tillräckliga resurser och rätt förutsättningar för att i grunden se över förutsättningarna för informationsutbytet mellan myndigheter. Försäkringskassan ser att det behövs för att komma ifrån att de grundläggande bristerna i regelverket även i fortsättningen hanteras en fråga i taget och på ett sätt som gör att regleringen blir allt mer svåröverskådlig. Att tillsätta en sådan utredning bör prioriteras omgående och högt snarare än att fortsätta försöka förbättra det "lapptäcke" som är dagens regelverk för informationsutbyte mellan myndigheter. Det krävs ett systemskifte i synen på hur myndigheter får utbyta information. En översyn av regelverket behöver göras snarast.

Försäkringskassan anser att dialog mellan myndigheter kommer vara en självklar utgångspunkt och en viktig förutsättning för att säkerställa ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte. Det kan dock uppstå situationer där myndigheter gör

olika bedömningar av om förutsättningarna för ett utlämnande enligt den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen är uppfyllda. Eftersom en uppgift enligt bestämmelsen får lämnas ut bland annat efter begäran av en annan myndighet tolkar vi det som att den som får avslag på begäran om att få ta del av uppgift kan överklaga beslutet. En överprövning kan både ge klarhet i hur de olika övervägandena ska göras och bidra till att bestämmelsen tillämpas enhetligt mellan myndigheter och över tid. Det kan bidra till större förutsägbarhet och kontinuitet i uppgiftslämnandet. Möjligheten och förutsättningarna att begära ett sådant beslut behöver dock framgå tydligare.

Med tanke på de överväganden som krävs för att använda bestämmelsen, finns det en risk för att den används både i större eller i mindre utsträckning än vad utredningen har avsett. Utredningen ger vägledning i hur rekvisiten ska tolkas, men Försäkringskassan vill understryka vikten av att lagtexten kompletteras med en mycket tydlig författningskommentar.

Försäkringskassan delar utredningens uppfattning att bestämmelsen bör placeras i 10 kap. OSL. Med tanke på bestämmelsens breda tillämpningsområde och generella karaktär bör det dock övervägas om den istället ska placeras i slutet av 10 kap. OSL i anslutning till generalklausulen (10 kap. 27 § OSL). Vi ser annars en risk att den nya bestämmelsen kan komma att förbises till förmån för den redan kända, och mer restriktiva, 27 §.

En uppgift ska inte lämnas om övervägande skäl talar mot det

En tydlig fördel med bestämmelsen är att den även kan omfatta ett rutinmässigt uppgiftslämnande mellan myndigheter, vilket innebär att en myndighet kan lämna flera uppgifter åt gången till en annan myndighet.

Enligt nuvarande regelverk kan samma uppgift ha olika starkt sekretesskydd hos olika myndigheter. Utredningen anför att sekretesskyddet hos den mottagande myndigheten ska vägas in i bedömningen, men att skillnader i styrkan i sekretess mellan utlämnande och mottagande myndighet som huvudregel inte ska vara av avgörande betydelse. Det framförs i författningskommentaren att den föreslagna bestämmelsen har en presumtion för att uppgifter får lämnas ut. I samma kommentar står dock även att ett exempel på när övervägande skäl kan tala emot ett utlämnande är om det i det enskilda fallet inte skulle anses tillräckligt att uppgifterna hos den mottagande myndigheten endast omfattas av sekretess enligt 21 kap. OSL. Detta kan exempelvis påverka möjligheterna att utbyta information om juridiska personer, även om de omfattas av den föreslagna bestämmelsen. Försäkringskassan anser att bestämmelsen kan bli svår att tillämpa eftersom den är beroende av utlämnande myndighets bedömning av egen och mottagande myndighets sekretess samt utlämnande myndighets bedömning av om en uppgift kan lämnas till en myndighet där den kommer omfattas av en svagare sekretess. De olika nivåer av sekretesskydd som finns för samma uppgift hos olika myndigheter riskerar att i inte obetydlig omfattning påverka möjligheterna att tillämpa bestämmelsen. Även detta visar tydligt och konkret på behovet av en utredning som ges möjlighet att i grunden se över förutsättningarna för informationsutbytet mellan myndigheter.

Försäkringskassan anser att det behöver framgå tydligare i författningskommentaren att det finns förutsättningar för rutinmässigt utlämnande av uppgifter i syfte att användas i s.k. urvalsprofiler. Detta för att det inte ska finnas några tveksamheter kring att detta kan vara sådana relevanta uppgifter som det är möjligt att lämna ut med stöd av bestämmelsen. Urvalsprofiler är ett viktigt redskap i Försäkringskassans arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Uppgifter som hänför sig till arbetet med urvalsprofiler har ansetts omfattas av sekretess, se t.ex. Kammarrätten i Stockholms dom den 4 februari 2022 i mål nr. 8358-21. I regel bör därför inte resultatet

av bedömningen av övervägande skäl hindra att uppgifter lämnas ut för sådan användning.

Undantag från bestämmelsens tillämpningsområde

Utredningen föreslår att samma undantag som görs i 10 kap. 27 § OSL när det gäller viss sekretess till skydd för enskilda bör gälla även för den nu föreslagna bestämmelsen. Det förs ett resonemang om varför socialtjänstsekretess bör undantas, men i övrigt hänvisas till de överväganden som gjorts avseende begränsningen i generalklausulen. Vi saknar en mer utförlig analys i utredningen med överväganden kring och effekter av föreslagna undantag i det nu aktuella sammanhanget. Vi ser nämligen att det kan finnas en risk för att dessa undantag är mer omfattande än nödvändigt. Försäkringskassan vill särskilt peka på behovet att närmare överväga undantagen för hälso- och sjukvårdssekretess samt socialtjänstsekretess. De begränsar inte bara möjligheterna för regioner och kommuner att utbyta information, utan de påverkar även dessa möjligheter för Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

Försäkringskassan anser att behovet av undantag för socialtjänstsekretess behöver analyseras mer ingående. Socialtjänsten kan få uppgifter som, om de vore kända för andra myndigheter, skulle kunna bidra till att minska felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott. Som skäl för att undanta socialtjänstsekretess från bestämmelsens tillämpningsområde anför utredningen att det finns en risk för att ett utlämnande av uppgifter om en enskilds personliga förhållanden skulle medföra att särskilt utsatta människor undviker att söka den hjälp och det stöd hos socialtjänsten som de behöver. Försäkringskassan saknar dock en redogörelse för hur man har kommit fram till denna slutsats (jfr SOU 2008:74 s 172). Enligt den föreslagna bestämmelsen hindrar sekretess utlämnande av uppgifter när den mottagande myndigheten inte behöver uppgifterna för att kunna fullgöra författningsreglerad verksamhet och när övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Vi noterar också att kommunerna redan har getts underrättelseskyldigheter i flera fall, exempelvis enligt lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

5 En utökad möjlighet att utbyta offentliga uppgifter

Försäkringskassan tillstyrker förslaget och ser positivt på att myndigheter ges möjligheter att dela offentliga uppgifter på eget initiativ.

Vi anser att det behöver framgå tydligare i författningskommentaren att det finns förutsättningar för rutinmässigt utlämnande av uppgifter i syfte att användas i s.k. urvalsprofiler.

6.5.1 Nya bestämmelser om underrättelseskyldigheter införs

Försäkringskassan tillstyrker förslagen om en utvidgad underrättelseskyldighet för Migrationsverket och socialnämnder.

Vad gäller förslagen om underrättelseskyldighet för socialnämnden är det dock viktigt att författningskommentaren förtydligas. Detta är särskilt viktigt eftersom den föreslagna bestämmelsen inte bara gäller uppgifter av betydelse för vissa förmåner eller rätten till ersättning (jfr 15 § p. 9 lag [1993:387] om stöd och service till vissa funktionshindrade). Försäkringskassan ser att det finns en risk för att vi annars inte får de uppgifter som vi behöver, eller att vi får mer än vad vi behöver.

Enligt den föreslagna bestämmelsen kommer det krävas en bedömning i det enskilda fallet av om en uppgift "är av betydelse för" ärenden som regleras i socialförsäkringsbalken. Det är viktigt att det framgår tydligt vad som avses så att den som kan vara skyldig att lämna en sådan uppgift enkelt kan bedöma om den är av betydelse. Ett

exempel som ges i författningskommentaren avser när en uppgift "kan ha" betydelse. Om tanken är att även uppgifter som kan ha betydelse ska lämnas så behöver det framgå av lagtexten. I sammanhanget kan även noteras att kommuner vanligtvis inte får information från Försäkringskassan om att en person får en ersättning eller förmån som regleras i socialförsäkringsbalken. Det vore därför bra om det även tydliggjordes hur tanken är att bedömningen ska gå till i praktiken.

Underrättelseskyldigheten som föreslås gäller bara när insatser för enskilda upphör eller ändras. I arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott kan det i många fall vara av större betydelse att få information om när en insats beviljas respektive när den börjar verkställas. Detta eftersom insatsen då eventuellt kan anses vara annat samhällsstöd, vilket kan ha betydelse för vissa ärenden som regleras i socialförsäkringsbalken. Försäkringskassan anser att det därför bör övervägas om uppgiftsskyldigheten ska utvidgas till att även avse dessa situationer.

7.2 Det finns omotiverade begränsningar eller hinder för myndigheter att utbyta personuppgifter elektroniskt

Försäkringskassan delar utredningens bedömning att i de fall som personuppgifter får utbytas mellan myndigheter bör myndigheterna ha liknande möjligheter att kunna utbyta dem elektroniskt på andra sätt än genom direktåtkomst. De förutsättningarna saknas enligt nuvarande regelverk. För att syftet med förslagen om nya bestämmelser i OSL fullt ut ska kunna uppnås behöver därför relevanta registerförfattningar omgående uppdateras och anpassas.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten gjorde 2020 en gemensam hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (S2020/09443). Där framgår att behovet av en omarbetning av 114 kap. SFB och anslutande förordning finns överlag, men särskilt för de bestämmelser som handlar om i vilka fall det är tillåtet att lämna ut personuppgifter på medium för automatiserad behandling.

Försäkringskassan önskar att arbetet med att uppdatera registerförfattningar prioriteras och att författningar som reglerar vårt elektroniska utbyte uppdateras senast när de nu föreslagna reglerna träder i kraft. Detta för att Försäkringskassan fullt ut ska kunna nyttja de möjligheter som förslaget ger att genom utökat informationsutbyte förstärka arbetet mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Vi har redan tidigare fört fram att det är osäkert om de föreslagna bestämmelserna ger stöd för att lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling enligt befintligt regelverk.

10.5.1 Effekter för statliga myndigheter

Det kommer uppstå kostnader för Försäkringskassan om förslagen genomförs, vilket vi har framfört till utredningen (s. 244). Ett utökat informationsutbyte kommer ge underlag för mer omfattande utredningar i våra ärenden och leda till fler kontrollutredningar. Det kommer också innebära att mer information lämnas ut från Försäkringskassan och att vi behöver utveckla digitala lösningar för att ta emot, hantera och lämna information. Hur stora kostnaderna blir är dock svårt att uppskatta och beror bl.a. på förslagets slutliga utformning.

Utredningen bedömer att investeringskostnaderna för it-system uppvägs av effektivitetsvinster i myndigheternas verksamheter samt att förslagen inte heller i övrigt ska leda till ökade kostnader för staten. Enligt Försäkringskassan är det underlag som presenteras inte tillräckligt för att dra dessa slutsatser.

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Försäkringskassan tillstyrker att de föreslagna bestämmelserna som gäller oss träder i kraft den 1 juli 2023, med undantag för underrättelseskyldigheterna som gäller Migrationsverket.

Vi delar utredningens uppfattning att det är angeläget att lag- och förordningsändringarna träder i kraft så snart som möjligt. När det gäller de underrättelseskyldigheter som föreslås behövs det dock tid för anpassning innan de nya bestämmelserna träder i kraft. Det finns alltså i dessa fall inte möjlighet att låta formerna för det närmare informationsutbytet utvecklas över tid. Vi ser att ett system för digitalt informationsutbyte behöver utvecklas i samarbete med Migrationsverket.

Försäkringskassan bedömer att det kommer ta cirka sex månader efter beslut till vi har utvecklat ett system för att ta emot aktuella uppgifter. Tidsåtgången kan dock påverkas av förhållanden och förutsättningar hos Migrationsverket. Försäkringskassan bedömer därför att ett ikraftträdande den 1 juli 2023 inte är möjligt utifrån det utvecklingsarbete som krävs.

Försäkringskassan har inte några synpunkter på förslagen i övrigt.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av t.f. rättschef Marie Axelsson, t.f. avdelningschef Sandra Petersson och rättslig expert Maria Bergström, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Maria Bergström