

Informationsutbyte för att säkerställa
beslutsunderlag vid utbetalningar från
välfärdssystemen och för samverkan
vid kontroll av arbetsplatser

- Kartläggning av behov för myndigheter, kommuner
och arbetslöshetskassor

Förord

Den 20 juni 2021 beslutade chefen för Finansdepartementet, statsrådet Magdalena Andersson, att tillsätta en utredning för att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (Fi 2021:B).

Den 2 augusti 2021 fick ställföreträdande chefsjuristen Kerstin Bynander i uppdrag att biträda departementet som utredare. Som ämnessakkunniga, med uppgift att vara sekreterare och biträda i uppdraget, anställdes fr.o.m. den 14 augusti 2021 adjungerade rådet Liselotte Westerlind och fr.o.m. den 1 september 2021 sakkunnige Björn Axelsson.

Härmed överlämnas utredningens delrapport Informationsutbyte för att säkerställa beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen och för samverkan vid kontroll av arbetsplatser – Kartläggning av behov för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.

Den andra delen av uppdraget kommer att redovisas senast den 30 juni 2022.

Stockholm i januari 2022

Kerstin Bynander

/Liselotte Westerlind
Björn Axelsson

Innehåll

1	Utredningens uppdrag och arbete.....	9
1.1	Utredningens uppdrag.....	9
1.2	Utredningens arbete	10
1.3	Promemorians disposition	11
2	Regler som styr berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors informationsutbyte	13
2.1	Om informationsutbyte	13
2.2	Offentlighet och sekretess	14
2.2.1	Allmänt om sekretessregleringen	14
2.2.2	Sekretess hos myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.....	15
2.2.3	Sekretess mellan myndigheter	23
2.2.4	Sekretessbrytande bestämmelser	24
2.3	Den personliga integriteten och behandling av personuppgifter.....	29
2.3.1	Den personliga integriteten	29
2.3.2	Dataskyddsregler	30
2.3.3	Myndigheternas registerlagar	34
2.3.4	Formen för utlämnande	35
2.4	Närmare om uppgiftsskyldigheter mellan berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor	38
2.4.1	Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen	38
2.4.2	Lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet	40

2.4.3	Särskilda bestämmelser om uppgiftsskyldighet	41
2.5	Särskilt om informationsöverföring av uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen.....	54
2.5.1	Uppgifter som omfattas	55
2.5.2	Berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors åtkomst	55
3	Sammanställning av tidigare lämnade förslag om utökat informationsutbyte	57
3.1	Om sammanställningen.....	57
3.2	Kort om några vidtagna åtgärder och pågående arbete	58
3.3	Förslag från tidigare utredningar.....	60
3.3.1	Myndighetsdatalog (SOU 2015:39)	60
3.3.2	Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)	61
3.3.3	Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59)	63
3.3.4	Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering (SOU 2018:14).....	67
3.3.5	Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25)	68
3.3.6	Kontroll för ökad tilltro (SOU 2020:35)	69
3.3.7	Förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder som vidtas med anledning av det nya coronaviruset (Ds 2020:28)	71
3.3.8	Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer (SOU 2021:57)	72
3.3.9	Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet (Ds 2021:1)	73
3.4	Förslag från myndigheter.....	74
3.4.1	Några myndighetsrapporter	74
3.4.2	Särskilda skrivelser till regeringen.....	79

4	Kartläggning av behov av uppgifter för att säkerställa korrekta beslutsunderlag	85
4.1	Om kartläggningen	85
4.2	Bolagsverket	87
4.2.1	Uppdrag och ansvarsområde.....	87
4.2.2	Behov av utökat informationsutbyte framfört av Bolagsverket	87
4.3	Kronofogdemyndigheten	89
4.3.1	Uppdrag och ansvarsområde.....	89
4.3.2	Behov av utökat informationsutbyte framfört av Kronofogdemyndigheten	89
4.4	Skatteverket.....	91
4.4.1	Uppdrag och ansvarsområde.....	91
4.4.2	Behov av utökat informationsutbyte framfört av Skatteverket.....	92
4.4.3	Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte	94
4.5	Arbetsförmedlingen.....	96
4.5.1	Uppdrag och ansvarsområde.....	96
4.5.2	Behov av utökat informationsutbyte framfört av Arbetsförmedlingen.....	96
4.5.3	Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte	103
4.6	Arbetslöshetskassorna.....	106
4.6.1	Uppdrag och ansvarsområde.....	106
4.6.2	Behov av utökat informationsutbyte för arbetslöshetskassorna.....	107
4.7	Centrala Studiestödsnämnden	108
4.7.1	Uppdrag och ansvarsområde.....	108
4.7.2	Behov av utökat informationsutbyte framfört av CSN	108
4.7.3	Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte	110
4.8	Försäkringskassan	110
4.8.1	Uppdrag och ansvarsområde.....	110

4.8.2	Försäkringskassans framförda behov av utökat informationsutbyte	111
4.8.3	Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte	116
4.9	Migrationsverket	119
4.9.1	Uppdrag och ansvarsområde	119
4.9.2	Behov av utökat informationsutbyte framfört av Migrationsverket	119
4.9.3	Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte	123
4.10	Kommuner	124
4.10.1	Uppdrag och ansvarsområde	124
4.10.2	Behov av utökat informationsutbyte för kommuner	125
4.11	Pensionsmyndigheten	125
4.11.1	Uppdrag och ansvarsområde	125
4.11.2	Behov av utökat informationsutbyte framfört av Pensionsmyndigheten	126
4.11.3	Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte	127
4.12	Inspektionen för vård och omsorg	127
4.12.1	Uppdrag och ansvarsområde	127
4.12.2	Behov av utökat informationsutbyte framfört av Inspektionen för vård och omsorg	128
4.12.3	Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte	135
5	Informationsutbyte för samverkan vid kontroller av arbetsplatser	137
5.1	Behov av att identifiera vad som begränsar eller hindrar informationsutbytet	137
5.2	Myndighetssamverkan vid arbetslivskriminalitet	138
5.2.1	Arbetet inom ramen för samverkansuppdraget mot arbetslivskriminalitet	139
5.2.2	Deltagande myndigheter	139
5.2.3	Arbetsplatsbesök i praktiken	145

5.3	Situationer när svårigheter att utbyta information aktualiseras	145
5.4	Närmare om myndigheternas behov av uppgifter vid planering, genomförande och efterarbete.....	148
5.4.1	Behov av uppgifter vid planering och genomförande.....	149
5.4.2	Behov av uppgifter i efterarbetet av en myndighetsgemensam kontroll	157
5.5	Rättsliga begränsningar och hinder för informationsutbyte	159
5.5.1	Skatteverkets förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser	159
5.5.2	Arbetsmiljöverkets förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser	163
5.5.3	Polismyndighetens och Ekobrottsmyndighetens förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser	164
5.5.4	Arbetsförmedlingens förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser	164
5.5.5	Migrationsverkets förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser	165
5.5.6	Särskilt om möjligheten att lämna ut uppgifter om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.....	165
6	Informationsutbytet mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver förbättras	167
6.1	Om analysen, bedömningen och det fortsatta arbetet	167
6.2	Utredningens analys av vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet.....	168

6.2.1	Det finns tillämpningsproblem som begränsar de nuvarande möjligheterna till informationsutbyte	168
6.2.2	Det finns tekniska hinder som begränsar de nuvarande möjligheterna till informationsutbyte	173
6.2.3	Det finns rättsliga hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte	174
6.3	Utredningens bedömning	177
6.3.1	Fler uppgifter kan utbytas inom ramen för det befintliga regelverket.....	177
6.3.2	Det finns behov av författningsändringar för att fler uppgifter ska kunna utbytas	180
6.4	Utredningens fortsatta arbete.....	181
6.4.1	Utredningens uppdrag att föreslå författningsändringar	181
6.4.2	Behov som identifierats men inte ryms inom ramen för utredningens fortsatta arbete	182
Bilaga	Uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (Fi2021/02442)	187

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningens uppdrag

För att säkerställa att myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor har tillgång till den information om enskilda personer och företag som de behöver för att fatta korrekta beslut i fråga om ersättningar från välfärdssystemen, och för att motverka arbetslivskriminalitet, är utredningens uppdrag att kartlägga möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Utredningen ska undersöka om de möjligheter till informationsutbyte som redan finns tillämpas på ett effektivt sätt, men också om det finns behov av utökade möjligheter till informationsutbyte. Utredningen ska vid sina överväganden beakta behovet av skydd för den enskildes personliga integritet.

Utredningen ska bl.a.

- göra en sammanställning av de förslag som myndigheter och utredningar tidigare har lämnat när det gäller behovet av informationsutbyte för att motverka bidragsbrott, felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och arbetslivskriminalitet,
- kartlägga vilka uppgifter berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen,
- analysera vilket behov av informationsutbyte som berörda myndigheter har för att kunna samverka och kontrollera arbetsplatser mer effektivt i syfte att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet och hur ett sådant informationsutbyte skulle kunna regleras,

- göra en översyn av de regler som styr berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors informationsutbyte och bedöma om, och i så fall hur, informationsutbyte kan ske i större utsträckning än i dag och på ett mer ändamålsenligt sätt inom ramen för det befintliga regelverket,
- bedöma om det finns behov av ändrade regler, avseende till exempel sekretess eller behandling av personuppgifter, för att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte, samtidigt som behovet av skydd för den enskildes personliga integritet beaktas, och i så fall föreslå nödvändiga författningsändringar, samt
- ta ställning till hur uppgifter ska lämnas, till exempel genom direktåtkomst eller på medium för automatiserad behandling, på ett sätt som säkerställer ett bibehållet skydd för den personliga integriteten, och vid behov lämna författningsförslag som möjliggör detta.

I den här delrapporten redovisas de delar av uppdraget som utgör en sammanställning, kartläggning och översyn. Uppdragets övriga delar redovisas senast den 30 juni 2022.

1.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete med att bedöma hur informationsutbytet fungerar och vilka behov av utökat informationsutbyte som finns handlar till stor del om att kartlägga berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors uppfattning om behovet av utökat informationsutbyte. För att komplettera myndigheternas tidigare inlämnade underlag i form av myndighetsrapporter, särskilda skrivelser och andra utredningar och för att fördjupa bilden av hur informationsutbytet fungerar i dag samt vilka behov som finns har utredningen haft kontakt med företrädare för de berörda myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna.

Möten har genomförts med de utbetalande myndigheterna Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten. Möten har också genomförts med Sveriges A-kassor samt Sveriges kom-

muner och regioner (SKR). Vidare har möten genomförts med Skatteverket och Bolagsverket. Utredningen har också träffat Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och Inspektionen för vård och omsorg. Mötena har genomförts i syfte att ge berörda aktörer en möjlighet att framföra synpunkter på nuvarande förutsättningar för informationsutbyte samt redovisa eventuella behov och förslag till utökat informationsutbyte mellan berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.

För att särskilt fånga upp frågor som rör informationsutbyte för att motverka arbetslivskriminalitet har utredningen också träffat Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten. Vid sidan av ovanstående kontakter har utredningen deltagit vid myndighetsöverskridande samverkansmöten med Stora branschgruppen¹ och träffat representanter som arbetat med informationsutbytesfrågor inom MUR-initiativet². Utredningen har också samrått med andra utredningar och delegationer som behandlar närliggande frågor. Utredningen har även haft kontakt med företrädare för Kronofogdemyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Integritetsskyddsmyndigheten, eSamverkansprogrammet (eSam)³ och Byggmärknadskommissionen.

1.3 Promemorians disposition

Promemorian är indelad i sex kapitel. I kapitel 2 redovisas översiktligt de regelverk med betydelse för berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors informationsutbyte. I kapitel 3 finns en sammanställning av de förslag som myndigheter och utredningar tidigare har lämnat när det gäller behovet av informationsutbyte för att motverka bidragsbrott, felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och arbetslivskriminalitet. En del av förslagen som finns med i sammanställningen har genomförts medan andra inte har lett till åtgärder. I kapitel 4 finns en beskrivning av vad

¹ Stora branschgruppen innehåller representanter från arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer, bransch- och intresseorganisationer samt myndigheter. Den arbetar för lösningar som ska leda till ökad konkurrensneutralitet mellan företag i Sverige.

² Initiativet MUR står för Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter, där 18 olika myndigheter deltar i ett arbete mot missbruk och brott i välfärdssystemen.

³ eSam är ett medlemsdrivet program för samverkan mellan myndigheter och SKR som bildades 2015 när E-delegationen slutfört sitt regeringsuppdrag. Generaldirektörerna för myndigheterna som ingick i E-delegationen, beslöt att på frivillig grund, fortsätta samarbetet kring digital utveckling.

myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna framfört inom ramen för utredningens arbete avseende kvarstående behov av ytterligare uppgifter och utökat informationsutbyte. Motsvarande beskrivning av myndigheternas redovisade behov för att mer effektivt kunna samverka och kontrollera arbetsplatser finns i kapitel 5. I kapitel 6 följer utredningens bedömning om informationsutbyte kan ske i större utsträckning än i dag, inom ramen för det befintliga regelverket, och om det finns behov av författningsändringar samt en beskrivning av utredningens fortsatta arbete.

2 Regler som styr berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors informationsutbyte

2.1 Om informationsutbyte

Välfärdssystemen är till stor del beroende av att uppgifter som påverkar riktigheten i beslut om utbetalning och som förvaras av andra än den myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som fattar beslutet, kan utbytas. Utbyte av uppgifter kan därför vara en förutsättning för att den beslutande myndigheten ska kunna få det underlag som behövs för att kunna fatta korrekta beslut i ärenden. Informationsutbytet kan också bidra till att förenkla för den enskilde.

Myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor samarbetar för att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar. Detta samarbete och berörda aktörers interna arbete med att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar har pågått under flera år och kommer till uttryck i form av kontroller samt genom informationsinsatser och andra förebyggande åtgärder. Skyldigheten för myndigheter att samarbeta och bistå varandra framgår av flera lagar och förordningar. I förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL, anges att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter (8 §). I myndighetsförordningen (2007:515) anges att en myndighet ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet (6 §).

För att uppgifter ska få utbytas krävs att informationsutbytet sker i enlighet med gällande regelverk om sekretess och skydd för den personliga integriteten.

2.2 Offentlighet och sekretess

2.2.1 Allmänt om sekretessregleringen

Den rättsliga regleringen om sekretess finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Lagens tillämpningsområde omfattar de organ som liksom i regeringsformen (1974:152), förkortad RF, och tryckfrihetsförordningen (1949:105), förkortad TF, ingår i den offentlighetsrättsliga statliga och kommunala organisationen. Därutöver har tillämpningsområdet för offentlighets- och sekretesslagen på det statliga och kommunala området utvidgats genom att vissa organ jämställs med myndighet (se 2 kap. 2–5 §§ OSL). I utvidgningen omfattas bl.a. arbetslöshetskassornas verksamhet som avser prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning.

I OSL finns bestämmelser som reglerar begränsningarna av rätten att ta del av allmänna handlingar och den tystnadsplikt som gäller i det allmänna verksamheten. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av en allmän handling eller genom att uppgifter röjs muntligt eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess råder mot enskilda och mot andra myndigheter samt mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Sekretessen är normalt sett reglerad för ett avgränsat tillämpningsområde och gäller vanligtvis för vissa angivna uppgifter, i en viss typ av ärenden, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet.

Möjligheten att utbyta uppgifter utgör emellertid en viktig förutsättning för att myndigheterna ska kunna fullgöra sina uppdrag och för en fungerande samverkan mellan myndigheter i övrigt. Det är därför nödvändigt att vissa sekretessbelagda uppgifter kan utbytas.⁴ På begäran av en annan myndighet ska en myndighet lämna en uppgift som den förfogar över såvida inte uppgiften är sekretessbelagd eller om det hindrar arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL).

⁴ Prop. 1979/80:2 *Med förslag till sekretesslag m.m.* Del A, s. 89.

2.2.2 Sekretess hos myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor

Offentlighetsprincipen, som framför allt handlar om rätten att ta del av allmänna handlingar, genomsyrar all offentlig verksamhet. Rätten att ta del av allmänna handlingar får bara begränsas om det krävs med hänsyn till sju särskilt angivna intressen. De sju är de s.k. sekretessgrunderna, vilka anges i 2 kap. 2 § TF. De sekretessgrunder som nu är av intresse är myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn och intresset av att förebygga eller beivra brott och skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

En sekretessbestämmelse består i regel av tre huvudsakliga bygghstenar som anger förutsättningarna för bestämmelsens tillämplighet. Dessa är sekretessens föremål, räckvidd och styrka.

Sekretessens föremål beskriver för vilken typ av uppgift sekretess gäller. Sekretessens föremål anges i OSL genom ordet *uppgift* tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art som t.ex. uppgift om hälsotillstånd.

Sekretessens räckvidd anger var i den offentliga verksamheten bestämmelsen ska tillämpas. De flesta sekretessbestämmelser har en begränsad räckvidd på så sätt att sekretess för uppgiften anses gälla hos en viss myndighet eller inom en viss verksamhet. Det finns dock sekretessbestämmelser som gäller inom hela den offentliga förvaltningen.

Sekretessen begränsas också i de flesta fall av ett skaderekvisit, som anger sekretessens styrka. Det syftar till att sekretessen inte ska bli mer långtgående än vad som är absolut nödvändigt för att skydda det intresse som föranlett bestämmelsen. Det förekommer i huvudsak två slags skaderekvisit, ett *rakt* och ett *omvänt* skaderekvisit. Det raka innebär att sekretess föreligger om det kan antas att en viss skada eller ett visst men uppkommer om uppgiften röjs, vilket innebär en svag sekretess. Presumtionen för det raka skaderekvisitet är att offentlighet råder för uppgifterna. Vid ett omvänt skaderekvisit gäller däremot att sekretess föreligger om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada eller men. Bestämmelser med ett omvänt skaderekvisit innebär en starkare sekretess och presumtionen är i stället att sekretess föreligger för uppgifterna. Om en sekretessbestämmelse saknar skaderekvisit är sekretessen *absolut*. Sådana bestämmelser har alltså starkast sekretess. Sekretessens styrka kan

också påverkas av om skaderekvisitet är formulerat med ett krav på avsevärd skada eller betydande men för att en uppgift ska omfattas av sekretess, dvs. ett s.k. kvalificerat rakt skaderekvisit. Ett kvalificerat rakt skaderekvisit innebär en extra stark presumtion för att uppgifterna är offentliga.

Nedan redovisas de för berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor mest centrala bestämmelserna om sekretess som är av intresse för utredningen. Bestämmelser som reglerar sekretess till skydd för uppgift om enskildas personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer, dvs. med obegränsad räckvidd, har samlats i 21 kap. OSL.⁵ Även om myndigheterna också ska tillämpa sådana bestämmelser behandlas de inte närmare nedan.

Arbetsförmedlingen

Sekretess för uppgifter hos Arbetsförmedlingen regleras i 28 kap. 11–12 a §§ OSL. Av 11 § framgår bl.a. att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men och uppgiften förekommer i ärende om arbetsförmedling eller hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja en enskilds anpassning till arbetslivet. Sekretess gäller dock inte beslut i ett ärende.

Sekretess gäller vidare enligt 12 § i ärende om arbetsförmedling och ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada. Sekretessen gäller inte beslut om stöd i ärende enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen. Enligt 12 a § gäller också sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden när uppgiften förekommer i ärende om etableringsinsatser och i ärende om ersättning som kan lämnas för deltagande i etableringsinsatser, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

⁵ Det finns även andra bestämmelser som gäller för flera myndigheter som inte behandlas närmare här, exempelvis sekretess för anbud vid upphandling (19 kap. 3 § OSL) och sekretess till skydd för enskild i personaladministrativ verksamhet (39 kap. OSL).

Arbetslöshetskassor

Arbetslöshetskassornas verksamhet ska vid tillämpningen av OSL jämföras med myndigheter vid prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning och av ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem (2 kap. 4 § OSL, jfr bilaga). För arbetslöshetskassorna gäller, enligt 28 kap. 13 § OSL, sekretess för uppgift om enskildas personliga förhållanden i ärenden om arbetslöshetsförsäkring enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och i ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem. Sekretess gäller om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretess gäller även för beslut i ärenden.

Arbetsmiljöverket

I Arbetsmiljöverkets verksamhet gäller sekretess till skydd för enskilda främst enligt 28 kap. 14 och 15 §§ OSL. Sekretess gäller enligt 14 § för uppgifter om enskildas hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs. Detta innebär att huvudregeln är att uppgifterna är offentliga. Hos myndigheten gäller sekretess också för arbetstagares anmälan i ärenden om arbetarskydd. I dessa fall är dock sekretessen absolut. Av 15 § framgår att sekretess gäller i ärende enligt lagstiftningen om arbetsmiljön, om reglering av arbetstid eller om arbetstillstånd för utlänning för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Även i dessa fall är alltså huvudregeln att uppgifterna är offentliga.

Bolagsverket

I stort sett alla uppgifter som skickas in och registreras i Bolagsverkets register är offentliga. Det finns emellertid uppgifter som kan omfattas av sekretess. Det gäller t.ex. vissa uppgifter i verksamhet som består i tillståndsgivning (30 kap. 23 § OSL, jfr 9 § offentlighets- och sekretessförordningen [2009:641]), uppgift om en registrerad inteckningsbrevshavare (31 kap. 8 § OSL) och vissa uppgifter i mål eller ärende om varu- eller näringskännetecken, exempel-

vis vid ansökningar om företagsnamn eller administrativ hävning hos Bolagsverket (31 kap. 22 a § OSL).⁶

CSN

Bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i CSN:s verksamhet finns i 28 kap. 9 § OSL. Sekretess gäller i ärende om studiestöd och i ärende hos CSN om körkortslån samt lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar för uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. I andra ärenden än sådana om studiestöd under sjukdom gäller sekretessen inte beslut i ärenden.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

I 28 kap. 1–5 §§ OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild när det gäller socialförsäkringsförmåner. Enligt 1 § gäller sekretess hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten för uppgifter om enskildas hälsotillstånd och andra personliga förhållanden som förekommer i vissa särskilt angivna ärenden om socialförsäkringsförmåner. Sekretess gäller endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgifterna i ärendet röjs. Sekretess gäller även i verksamhet som avser registrering av enskilda för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden som myndigheten fått från Migrationsverket, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretess gäller även i verksamhet som avser registrering av enskilda för uppgift om personliga förhållanden som Försäkringskassan fått från Migrationsverket samt med avseende på registrering av befolkningen enligt 22 kap. 1 § OSL. Enligt 28 kap. 4 § gäller också sekretess i ett ärende om arbetsskadeförsäkring för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

⁶ I SOU 2021:18 *Bolags rörlighet över gränserna* lämnas förslag på en ny sekretessbestämmelse; 31 kap. 25 a § OSL gällande gränsöverskridande associationsrättsliga förfaranden (s. 183).

Inspektionen för vård och omsorg

Det finns inget eget kapitel i OSL som reglerar sekretess för den verksamhet Inspektionen för vård och omsorg bedriver. Av 11 kap. 1 § OSL framgår att om en myndighet i en verksamhet som avser tillsyn från en annan myndighet får en sekretessbelagd uppgift, blir sekretessbestämmelsen tillämplig hos den mottagande myndigheten. Den sekretess som gäller hos en myndighet som tillsynen utövas över kommer alltså alltjämt att gälla för sekretessbelagda uppgifter som lämnas till Inspektionen för vård och omsorg, med undantag för uppgifter som förekommer i beslut hos myndigheten (11 kap. 1 § andra stycket OSL)⁷. Bestämmelsen ska emellertid inte alltid tillämpas. Finns en annan primär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse som är tillämplig hos Inspektionen för vård och omsorg är det den sekretessbestämmelsen som ska tillämpas (11 kap. 8 § OSL).

I 25 kap. OSL regleras sekretess till skydd för enskild i verksamhet som avser hälso- och sjukvård, m.m. Av 25 kap. 1 § OSL framgår att sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men av att uppgifterna lämnas ut. Samma sekretess gäller i samband med tillsyn över verksamhet som bedriver sådan verksamhet (25 kap. 3 § OSL). Av 25 kap. 10 § OSL framgår att vissa beslut är undantagna sekretess.

Enligt 25 kap. 8 § första stycket OSL gäller sekretess hos bl.a. Inspektionen för vård och omsorg för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden i ärenden om klagomål mot hälso- och sjukvården eller dess personal enligt 7 kap. patient-säkerhetslagen (2010:659), om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller bara för uppgift i anmälningar och huvudregeln är att uppgifterna är offentliga. För uppgifter i övriga handlingar gäller sekretessregleringen i 25 kap. 3 § OSL.

Enligt 26 kap. 1 § OSL gäller sekretess med ett omvänt skaderekvisit för enskilds personliga förhållanden för flera uppgifter inom

⁷ Sekretessbestämmelser som regelmässigt tillämpas av Inspektionen för vård och omsorg är 27 kap. 1 § OSL (uppgifter från Skatteverkets beskattningsverksamhet), 34 kap. 1–2 §§ OSL (uppgifter från Kronofogdemyndigheten om mål hos myndigheten och uppgifter i utsköknings- och indrivningsdatabasen) samt 35 kap. 3 § OSL (uppgift i belastningsregistret).

socialtjänsten. Av tredje stycket 1 samma bestämmelse framgår att den även ska tillämpas hos Inspektionen för vård och omsorg.

Av 30 kap. 23 § OSL framgår att sekretess med ett rakt skaderekvisit gäller för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden m.m. vid tillståndsgivning och tillsyn i fråga om näringslivet.

Migrationsverket

Dagersättning är en form av bistånd som kan beviljas asylsökande enligt bestämmelserna i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. I ärende om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar gäller enligt 26 kap. 1 § OSL sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Av 37 kap. 1 § OSL framgår vidare att utöver vad som gäller i 21 kap. 5 § OSL (utlännings säkerhet i vissa fall) gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgifter om enskildas personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Även uppgifter om utlännings ekonomiska omständigheter av personlig natur kan skyddas. Med verksamhet för kontroll avses såväl förvaltningsärenden om t.ex. uppehållstillstånd, arbetstillstånd och avvisning eller utvisning som kontrollåtgärder och annan löpande tillsyn.

För uppgift i en anmälan eller utsaga av en enskild är sekretessen svagare och gäller endast om det kan antas att fara uppkommer för att den som lämnat uppgiften eller någon närstående till denne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Som huvudregel gäller sekretess inte för myndighetens beslut i ett ärende, men skälen kan hållas hemliga.

Kommuner

Enligt 26 kap. 1 § OSL gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Med socialtjänst jämfälls ärenden om bistånd

åt asylsökande och andra utlänningar samt verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Kronofogdemyndigheten

Bestämmelser om sekretess till skydd för enskild vid utsökning och indrivning, skuldsanering, m.m. finns i 34 kap. OSL. I mål eller ärende om utsökning och indrivning samt i verksamhet enligt lagen (2014:836) om näringsförbud finns i 34 kap. 1 § OSL ett skydd för en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men. Sekretess gäller enligt 34 kap. 1 § OSL inte uppgift om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten i pågående mål eller beslut.⁸ Det innebär att uppgifter om t.ex. en avhysning eller annan handräckning, en fordrings storlek eller det belopp som ska drivas in härigenom alltid blir offentliga. Bestämmelser gällande sekretess för uppgifter i ärenden om skuldsanering finns i 34 kap. 6 § OSL. Vid tillsyn i konkurs tillämpas bestämmelser om sekretess enligt 34 kap. 7–10 §§ OSL.

Skatteverket

I Skatteverkets beskattningsverksamhet skyddas uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden främst av sekretessbestämmelserna i 27 kap. 1–2 §§ och 5 § OSL. Som huvudregel gäller absolut sekretess. Det innebär att om en uppgift är hänförlig till den verksamhet som avses i bestämmelsen, och inget undantag från sekretessen eller en sekretessbrytande regel är tillämplig, får uppgiften inte lämnas ut. Beslut som innebär att skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms och beslut där underlag för bestämmande av skatt fastställs är offentliga. För beslut i ärenden som omfattas av 27 kap. 2 § första stycket 1 OSL, t.ex. beslut om revision, gäller dock sekretess.

⁸ Enligt 34 kap. 2 § OSL gäller motsvarande förutsättningar hos de myndigheter som har direktåtkomst till utsöknings- och indrivningsdatabasen enligt lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen.

Sekretess till skydd för enskild inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet regleras i 22 kap. OSL. I 1 § första stycket stadgas att sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföring eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning som regeringen föreskriver, i annan verksamhet som avser registrering av en betydande del av befolkningen. Sekretessen gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av någon särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon till denne närstående person lider men om uppgiften röjs. Sekretessen omfattar uppgifter i verksamhet som avser registrering av befolkningen i exempelvis Statens personadressregister (SPAR), Försäkringskassans register och SCB:s register över totalbefolkningen (RTB), Polismyndighetens passregister, Skatteverkets databas över identitetskort för folkbokförda i Sverige och Statens tjänstepensionsverks pensionsregister. Utöver sekretess som gäller till skydd för enskilda finns sekretessbestämmelser till skydd för Skatteverkets kontrollverksamhet i 17 kap. 1 och 2 §§ OSL.

Uppgifter i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet skyddas av bestämmelser som gäller för brottsbekämpande myndigheter (se nedan).

Brottsbekämpande myndigheter

Sekretessbestämmelser till skydd för enskilda i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott återfinns framför allt i 35 kap. OSL. Enligt 1 § gäller sekretess för uppgift om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i ett antal uppräknade situationer. En sådan situation är när uppgiften förekommer i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål. Det gäller även situationer då uppgiften förekommer i angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet för att förebygga brott. Det gäller vidare då uppgiften förekommer i angelägenhet som avser säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585). Därutöver gäller det situationer då uppgiften förekommer i annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott eller verkställa

uppbörd och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen. Slutligen gäller det situationer då uppgiften finns i olika register.⁹

Bestämmelser till skydd för intresset av att förebygga eller beivra brott finns i 18 kap. OSL. Av 18 kap 1 § framgår att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Sekretessbestämmelsen gäller även för uppgifter som hänför sig till verksamhet som rör utredning i frågor om näringsförbud eller förbud att lämna juridiskt eller ekonomiskt biträde eller annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen. Av 18 kap. 2 § OSL framgår att sekretess också gäller för uppgift som hänför sig till underrättelseverksamhet som bedrivs bl.a. av Polismyndigheten, Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, Tullverket och Kustbevakningen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

Sekretessen i 18 kap. 1–2 §§ OSL följer med uppgiften när den lämnas vidare till annan myndighet.¹⁰

2.2.3 Sekretess mellan myndigheter

Före införandet av den numera upphävda sekretesslagen (1980:100) var inte sekretessen mellan myndigheter närmare reglerad. I propositionen med förslag till sekretesslag anfördes att ett allt större intresse under senare år koncentrerats till frågan om skyddet gentemot myndigheter för sekretessbelagd information om enskilda.¹¹ Ett

⁹ Register som förs enligt lagen (1998:621) om misstankeregister, register som förs av Skatteverket enligt lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller som annars behandlas där med stöd av samma lag, särskilt ärenderegister över brottmål som förs av åklagarmyndighet, om uppgiften inte hänför sig till registrering som avses i 5 kap 1 § OSL och register som förs av Tullverket enligt lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller som annars behandlas där med stöd av samma lag.

¹⁰ Prop. 1979/80:2 del A, s. 140.

¹¹ Prop. 1979/80:2 del A, s. 90.

fullgott integritetsskydd för information hos en myndighet om enskilda ansågs i princip ställa krav på att informationen inte vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken den har inhämtats. Närmast avsågs sådana situationer där uppgifter hos en annan myndighet kan ligga till grund för åtgärder som, även om de är helt lagenliga, har en negativ innebörd för den enskilde. Om ett större antal tjänstemän får kunskap om känsliga förhållanden så kan det i sig upplevas som menligt av den som uppgiften rör menade regeringen. Starka skäl ansågs därför tala för att sekretessens räckvidd inom en myndighet och mellan myndigheterna skulle regleras så långt detta var möjligt.

I propositionen erinrades också om den i och för sig självklara principen att alla myndigheter är skyldiga att samarbeta med och bistå varandra i den utsträckning som kan ske. Det lyftes fram att utbyte av information mellan myndigheterna är ett utomordentligt viktigt led i detta samarbete och att sekretessregleringen kan ha en hämmande inverkan på samarbetet. Sekretesslagen skulle därför inte hindra myndigheter från att utväxla information i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut enligt gängse värderingar måste ges företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut.¹²

Mot bakgrund av detta infördes därför ett antal bestämmelser som bröt sekretessen och möjliggjorde att myndigheter och olika verksamhetsgrenar inom myndigheter kunde lämna information till varandra.

OSL som trädde i kraft den 30 juni 2009 utgjorde i huvudsak en omarbetning av den tidigare sekretesslagen i syfte att göra regleringen mer lättförståelig och lättillämpad.¹³ Omarbetningen innebar inte några förändringar avseende att sekretess gäller mellan myndigheter.

2.2.4 Sekretessbrytande bestämmelser

I 10 kap. OSL finns sekretessbrytande bestämmelser som innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter under vissa förutsättningar lämnas ut till andra myndigheter. De bestämmelser som är mest centrala för att utbyta uppgifter som behövs för att fatta korrekta beslut i

¹² Prop. 1979/80:2 Del A, s. 89–91 och s. 127.

¹³ Prop. 2008/09:150 *Offentlighets- och sekretesslag*, bet. 2008/09:KU24, rskr. 2008/09:237.

fråga om ersättningar från välfärdssystemen finns i 10 kap. 2 §, 27 § och 28 § OSL. Vad avser informationsutbyte för att motverka arbetslivskriminalitet så har även de sekretessbrytande bestämmelserna som rör misstankar om begångna brott i 10 kap. 23 § och 24 § OSL stor betydelse.

Det finns också generella sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör utlämnande av uppgifter till såväl enskilda som myndigheter. Bland dessa kan nämnas att av 10 kap. 1 § OSL framgår att sekretess till skydd för en enskild, med vissa begränsningar, inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om den enskilde samtycker till det.

Nödvändigt uppgiftsutlämnande

Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar inte sekretess att en myndighet lämnar ut uppgift om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL ska tolkas restriktivt och avsikten är inte att man enbart av effektivitetsskäl ska kunna bryta sekretessen. Sekretessen får brytas endast i de fall, då det är en nödvändig förutsättning att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut för att en annan myndighet ska kunna fullgöra de uppgifter som åligger den.¹⁴

Generalklausulen

I 10 kap. 27 § OSL finns den s.k. generalklausulen som innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Syftet med generalklausulens är att den ska utgöra en ventil för det fall ett utbyte av uppgifter uppenbart behöver ske och situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen. Skälet vid införandet av bestämmelsen var att sekretesslagstiftningen inte får hindra myndigheterna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut enligt gängse värderingar måste ges företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut.¹⁵

¹⁴ Prop. 1979/80:2 del A, s. 465 och prop. 2008/09:150, s. 368.

¹⁵ Prop. 1979/80:2 Del A, s. 91.

En förutsättning för att generalklausulen ska vara tillämplig är att det inte finns en specialreglering av uppgiftslämnandet i fråga i annan lag eller förordning. Generalklausulen är alltså subsidiär i förhållande till andra sekretessbrytande bestämmelser och ska inte tillämpas i ett fall där någon annan sekretessbrytande bestämmelse kan tillämpas. Har det t.ex. föreskrivits att en viss myndighet kan ta del av vissa sekretessbelagda uppgifter hos en annan myndighet genom angivna villkor är det inte aktuellt att lämna ut uppgifterna med stöd av generalklausulen om de angivna villkoren inte är uppfyllda.¹⁶

Viss sekretess kan inte brytas med stöd av generalklausulen

Generalklausulen är i regel tillämplig vid uppgiftslämnande mellan såväl olika myndigheter som olika självständiga verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet. Det finns emellertid viss sekretess som har ansetts så pass viktig att upprätthålla gentemot andra myndigheter att den har undantagits från generalklausulens tillämpningsområde. Bestämmelsen i 10 kap. 27 § OSL gäller därför inte på alla områden, t.ex. bryter den inte sekretess som gäller för uppgifter inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården.¹⁷

Generalklausulen kan användas på den utlämnande myndighetens initiativ

En myndighet kan på eget initiativ lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet med tillämpning av generalklausulen. Det krävs således inte att det finns en uttrycklig begäran från en annan myndighet.¹⁸

Intresseavvägningen

Det är den förvarande myndigheten, dvs. den myndighet där uppgifterna finns, som ska pröva om förutsättningar för utlämnande föreligger. Vid intresseavvägningen ska hänsyn bl.a. tas till i vilken utsträckning uppgiften är skyddad hos den mottagande myndig-

¹⁶ Prop. 1979/80:2 Del A, s. 328.

¹⁷ Prop. 1979/80:2 Del A, s. 328.

¹⁸ Prop. 1979/80:2 Del A, s. 327.

heten.¹⁹ Bestämmelsen ger särskilt utrymme för informationsutbyte när det är fråga om myndigheter med, som det uttrycks i propositionen, ”samma sakliga behörighet men med skilda lokala kompetensområden eller myndigheter som har närbesläktade funktioner och som båda har rättslig befogenhet att direkt fordra in de utväxlade uppgifterna”.²⁰ Exempel på myndigheter som har närbesläktade funktioner är Skatteverkets beskattningsverksamhet och Kronofogdens indrivning av skatter och avgifter.

Inget absolut hinder för rutinmässigt utlämnande av uppgifter

Enligt förarbetena föreligger inte något hinder mot att utbyte av uppgifter sker rutinmässigt mellan myndigheter och mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet. Generalklausulen bygger emellertid på att ett rutinmässigt uppgiftsutbyte av sekretessbelagda uppgifter i regel ska vara särskilt författningsreglerat. I de undantagsfall när rutinmässigt uppgiftslämnande inte är författningsreglerat men likväl kan anses tillräckligt motiverat ska intresseavvägningen enligt generalklausulen ske på förhand och den behöver inte avse prövning av individuella fall. Bedömningen kan därvid göras på ett sätt som liknar den som ska ske i fråga om utlämnande vid en begäran att få ta del av uppgifter om väldigt många personer ur ett register (ett s.k. massuttag). Man ska vid prövningen av en utlämnande fråga väga den mottagande myndighetens behov av uppgifterna mot det intresse som sekretesskyddet *typiskt* sett tillgodoser.²¹

Regeringen har i samband med senare författningsändringar gjort bedömningen att det ofta inte är lämpligt att ett omfattande utlämnande av sekretessbelagda uppgifter sker enbart med stöd av den sekretessbrytande generalklausulen.²²

¹⁹ Prop. 1979/80:2 Del A, s. 91.

²⁰ Prop. 1979/80:2 Del A, s. 326–327, jfr prop. 1979/80:146 med förslag till skatteregisterlag, s. 29–30.

²¹ Prop. 1979/80:2 Del A, s. 327.

²² Se t.ex. prop. 2015/16:65 *Utlämningslag*, s. 94 och prop. 2016/17:58 *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 126.

Uppgiftsskyldighet

Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det finns en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter bygger som utgångspunkt på överväganden kring vilket sekretesskydd uppgiften har hos den utlämnande myndigheten och huruvida den mottagande myndighetens behov generellt sett kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter är alltså ett sätt för lagstiftaren att reglera ett ofta förekommande informationsutbyte och att tillförsäkra en verksamhet de uppgifter som behövs i den mottagande myndighetens verksamhet. Om en myndighet enligt lag eller förordning är skyldig att lämna uppgifter till en annan myndighet bryts sålunda sekretesskyddet med stöd av 10 kap. 28 § OSL.²³

Det är inte nödvändigt att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet har utformats med tanke på att uppgifterna ska vara sekretessbelagda. Däremot krävs att bestämmelsen uppfyller vissa krav på konkretion. Den kan:

1. ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag,
2. gälla en viss myndighets rätt att ta del av uppgifter i allmänhet, eller
3. avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information.²⁴

Sekretessen bryts endast om det rör sig om en skyldighet att lämna uppgifter, dvs. att en uppgift *ska* och inte bara *får* lämnas ut. En allmän bestämmelse om serviceskyldighet eller reglerna i 6 kap. 5 § OSL och 8 § FL är alltså inte tillräckliga för att 10 kap. 28 § OSL ska bli tillämplig.

²³ Det finns bestämmelser som anger att 10 kap. 28 § första stycket OSL inte ska tillämpas i vissa fall. Det gäller bl.a. uppgifter som erhållits genom internationella avtal och som är sekretessbelagda enligt 15 kap. 1 a §, 27 kap. 5 § eller 34 kap. 4 § OSL.

²⁴ Prop. 1979/80:2 Del A, s. 322.

2.3 Den personliga integriteten och behandling av personuppgifter

2.3.1 Den personliga integriteten

Någon enhetlig definition av begreppet personlig integritet finns inte i svensk rätt.²⁵ I 1 kap. 2 § RF förskrivs att det allmänna ska värna den enskildes privatliv. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket 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. Enligt 2 kap. 20 § RF får skyddet för intrånget emellertid begränsas. Begränsningen ska då, med några få undantag, ske genom lag. Begränsningarna får enligt 2 kap. 21 § RF emellertid endast ske för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får inte heller gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller som svensk lag. Rättigheterna är också grundlagsskyddade enligt 2 kap. 19 § RF. Av konventionen framgår att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv. En offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landet ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa och moral eller för andra personers fri- och rättigheter (artikel 8).

I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) anges att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Personuppgifter ska bl.a. behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund (artikel 8).

²⁵ Se bl.a. prop. 2009/08:80 *En reformerad grundlag*, s. 175.

2.3.2 Dataskyddsregler

Sedan 2018 utgör EU:s dataskyddsförordning²⁶ (GDPR) grunden för den generella personuppgiftsbehandlingen inom EU. Syftet med förordningen är dels att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, dels att säkerställa ett fritt flöde av personuppgifter inom unionen.

Förordningens bestämmelser ska tillämpas av enskilda, myndigheter och domstolar som om de vore nationella författningsbestämmelser.²⁷ Förordningen har alltså allmän giltighet och är i alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Dataskyddsförordningen innehåller emellertid många bestämmelser som förutsätter eller ger utrymme för kompletterande bestämmelser av olika slag. I Sverige kompletteras dataskyddsförordningen av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning samt av de registerförfattningar som i stor utsträckning reglerar svenska myndigheters personuppgiftsbehandling.

Det materiella tillämpningsområdet för dataskyddsförordningen omfattar, med vissa undantag, sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt annan behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1). Förordningen reglerar alltså automatiserad behandling av personuppgifter. Regleringen omfattar uppgifter om fysiska personer som är i livet. Regleringen omfattar inte behandling av uppgifter om juridiska personer. Dataskyddsförordningen gäller inte heller för sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av dataskyddsdirektivets²⁸ tillämpningsområde (artikel 2.2 d²⁹).

²⁶ 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.

²⁷ Se artikel 288 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

²⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (dataskyddsdirektivet). I svensk rätt har dataskyddsdirektivet införlivats genom brottsdatalagen (2018:1177).

²⁹ I artikel 2 framgår fler undantag från dataskyddsförordningens tillämpningsområde.

Grundläggande principer för personuppgiftsbehandling

Dataskyddsförordningen innehåller ett antal grundläggande krav som gäller för personuppgiftsbehandling. All personuppgiftsbehandling som personuppgiftsansvarig gör måste alltid uppfylla de grundläggande principerna i artikel 5.1. Principerna innebär bl.a. att en personuppgiftsansvarig måste ha stöd i dataskyddsförordningen för att få behandla personuppgifter (laglighet), att endast personuppgifter för specifika, särskilt angivna och berättigade ändamål (ändamålsbegränsning) får samlas in och att inte fler personuppgifter än vad som behövs för ändamålen ska behandlas (uppgiftsminimering). Därutöver ställs också krav på att den personuppgiftsansvarige säkerställer att personuppgifterna är korrekta, raderas när de inte längre behövs och skyddas på erforderligt sätt. Det ska också vara klart och tydligt för de registrerade hur uppgifterna behandlas, varvid information om detta måste lämnas till de registrerade.

Att personuppgiftsbehandlingen ska vara laglig innebär att det måste finnas en rättslig grund för varje behandling av personuppgifter. Vilka de rättsliga grunderna är framgår av artikel 6. Artiklarna 5 och 6 i dataskyddsförordningen är alltså grundläggande och ska läsas tillsammans. Skillnaden mellan artiklarna är att artikel 6 reglerar *om* personuppgifterna får behandlas, medan artikel 5 handlar om *hur* de får behandlas. Det innebär att någon av de rättsliga grunderna i artikel 6 måste vara tillämplig, samtidigt som samtliga principer i artikel 5 ska följas.

Laglighet och rättslig grund

För att en behandling av personuppgifter ska vara laglig måste den alltså vila på åtminstone någon av de rättsliga grunder som framgår av artikel 6.1 a–f. I annat fall är personuppgiftsbehandlingen inte laglig och får inte utföras. De rättsliga grunder som främst är av intresse vid informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor är artikel 6.1 e och artikel 6.1 c.

För de utlämnande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassornas del är främst artikel 6.1 c aktuell. Enligt artikeln ska behandlingen vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvariga. En myndighet, en kommun eller en arbetslöshetskassa fullgör en rättslig förpliktelse t.ex. när

den lämnar ut uppgift ur en allmän handling i enlighet med 6 kap. 4 § OSL eller när den på begäran av en annan myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa lämnar ut en uppgift som den förfogar över i enlighet med 6 kap. 5 § OSL. Bestämmelserna i OSL om utlämnande av uppgifter är alltså en sådan rättslig förpliktelse som gör att de får behandla de personuppgifter som är nödvändiga för att lämna ut uppgifterna.

För den mottagande myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassans del är främst artikel 6.1 e av intresse. Enligt denna artikel ska behandlingen vara nödvändig för att fullgöra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsskyldiges myndighetsutövning. Av förarbetena till dataskyddslagen framgår att alla uppgifter som riksdag eller regering har gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse. Därav följer att den verksamhet som en statlig eller kommunal myndighet bedriver, inom ramen för sin befogenhet, är av allmänt intresse. Den rättsliga grunden i artikel 6.1 e bör därmed vanligen tillämpas av myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning. Detta utesluter dock inte att också andra rättsliga grunder samtidigt kan vara tillämpliga i vissa situationer.³⁰ Av förarbetena framgår vidare att de privata organ som enligt OSL omfattas av offentlighetsprincipen genom att de antingen anförtratts förvaltningsuppgifter som rör myndighetsutövning eller att organets verksamhet helt eller delvis finansieras med allmänna medel, i motsvarande utsträckning måste anses utföra uppgifter av allmänt intresse i den mening som avses i dataskyddsförordningen.³¹

I artikel 6.3 första stycket i dataskyddsförordningen anges att den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. För behandling som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c), som ett led i myndighetsutövning eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e) måste det därför även finnas ett annat stöd i rättsordningen än det som ges i dataskyddsförordningen.³² I artikel 6.3 andra stycket anges att syftet med behandlingen enligt artikel 6.1 c ska fastställas i den rättsliga grunden. Vad gäller behandling som

³⁰ Prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag*, s. 56–57.

³¹ Jfr prop. 2017/18:105, s. 59–60.

³² Prop. 2017/18:105, s. 49.

sker i myndighetsutövning och för att utföra uppgifter av allmänt intresse (artikel 6.1 e) anges i stället att syftet med behandlingen ska vara nödvändigt för att utföra uppgiften eller myndighetsutövningen. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska dessutom uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Närmare om begreppet nödvändig

Begreppet *nödvändig* i artikel 6 dataskyddsförordningen har i detta sammanhang en mindre strikt betydelse än vad som normalt kan anses ligga i ordet. En behandling ska enligt dataskyddsförordningen ses som nödvändig t.ex. om den bidrar till att effektivisera tillämpningen av relevanta bestämmelser. Även om exempelvis en uppgift av allmänt intresse skulle kunna utföras utan att personuppgifter behandlas på ett visst sätt, kan behandlingen anses vara nödvändig och därmed tillåten enligt artikel 6, om behandlingen leder till effektivitetsvinster.³³ Det kan vidare anses vara nödvändigt att mer eller mindre regelmässigt använda tekniska hjälpmedel och därmed behandla personuppgifter på automatisk väg, eftersom en manuell informationshantering inte utgör ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag.³⁴

Ändamålsbegränsning - finalitetsprincipen

Utöver det grundläggande kravet på att all behandling måste vara laglig, i betydelsen att någon av de rättsliga grunder som anges i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen är tillämplig, omfattas varje behandling av personuppgifter också av andra krav. I artikel 5.1 b anges att personuppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att de inte senare får behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (finalitetsprincipen). Ett tydligt angivet ändamål är som regel en förutsättning för att man ska kunna bedöma om en viss behandling är laglig, dvs. om den är nödvändig i något av de sammanhang som räknas upp i artikel 6.1 b-f. Om ändamålen efter en prövning enligt finalitetsprincipen bedöms vara ofören-

³³ Prop. 2017/18:105, s. 188–189.

³⁴ Prop. 2017/18:105, s. 46.

liga är en ny behandling av insamlade uppgifter bara tillåten om det finns en bestämmelse i unionsrätten eller den nationella lagstiftningen som utgör ett undantag från finalitetsprincipen. Det ställs dock vissa krav på en sådan bestämmelses syfte och utformning. Syftet ska vara att säkerställa särskilda allmänna intressen och bestämmelsen ska vara utformad med respekt för de grundläggande rättigheterna och vara en nödvändig och proportionell åtgärd för säkerställandet av dessa allmänna intressen.³⁵ Det kan t.ex. gälla uppgiftsskyldigheter.

2.3.3 Myndigheternas registerlagar

Dataskyddsförordningen kompletteras av dataskyddslagen. Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till avvikande bestämmelser i annan lag eller i förordning. Sådana avvikande bestämmelser finns i en rad registerförfattningar, som reglerar behandling av personuppgifter i en viss verksamhet eller hos en viss myndighet. Syftet med registerförfattningarna är att anpassa lagstiftningen till de behov som finns inom olika verksamhetsområden och samtidigt som behovet av skydd för enskildas integritet beaktas.

Särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter som finns för myndigheter och kommuner redovisas i nedanstående tabell. Sammanställningen nedan är inte uttömmande utan redovisar de i sammanhanget viktigaste författningarna.

Tabell 2.1 Myndigheters särskilda registerförfattningar

Myndighet	Lag	Förordning
Arbetsförmedlingen	Lag (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	Förordning (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten
Bolagsverket	Handelsregisterlag (1974:157)	Aktiebolagsförordningen (2005:559), Handelsregisterförordningen (1974:188) och Förordningen (1987:978) om ekonomiska föreningar
CSN ³⁶	Studiestödsdatalagen (2009:287)	Studiestödsdataförordningen (2009:321)

³⁵ Se artikel 6.4, 23 och skäl 50 EU:s dataskyddsförordning. För en tolkning, se den s.k. Artikel 29-gruppens (numera ersatt av European Data Protection, EDPB) yttrande: Opinion 03/2013 on purpose limitation, Article 29 Data Protection Working Party (WP 203), s. 41.

³⁶ Avser körkortsverksamheten och studiestödsverksamheten.

Myndighet	Lag	Förordning
Försäkringskassan	114 kap. SFB ³⁷	Förordning (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration
Kommuner	Lag (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten	Förordning (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten
Kronofogdemyndigheten	Lag (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet	Förordning (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet
Pensionsmyndigheten	114 kap. SFB	Förordning (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration
Migrationsverket	Utlänningsdatalagen (2016:27)	Utlänningsdataförordningen (2016:30)
Skatteverkets beskattningsverksamhet ³⁸	Lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	SdbF ³⁹
Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	Lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	Förordning (2001:589) om behandling av personuppgifter i folkbokföringsverksamhet

Källa: Utredningens egen sammanställning.

2.3.4 Formen för utlämnande

Utlämnade av uppgifter kan enligt författningarna ske på olika sätt. Ett elektroniskt utlämnande omfattar utlämnande av uppgifter antingen genom direktåtkomst eller genom utlämnande på medium

³⁷ Socialförsäkringsbalken (2010:110), förkortad SFB.

³⁸ Skatteverket behandlar också personuppgifter med stöd av lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige, förordningen (2015:904) om identitetskort för folkbokförda i Sverige, lagen (2015:898) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter, förordningen (2015:905) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamhet, lag (1998:527) om det statliga personadressregistret, förordning (1998:1234) om det statliga personuppgiftsregistret och lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

³⁹ Förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, förkortad SdbF.

för automatiserad behandling.⁴⁰ Någon legaldefinition av begreppen finns inte och de tar bara sikte på formen för utlämnandet.⁴¹

Direktåtkomst

Med direktåtkomst avses vanligen att någon har direkt tillgång till någon annans register eller databas, och på egen hand kan söka efter information, men utan att kunna påverka innehållet i registret eller databasen. Prövningen av om ett utlämnande är förenligt med OSL måste därför ske redan då uppgifter görs tillgängliga genom direktåtkomst. I praxis och förarbeten har direktåtkomst definierats föreligga om en myndighet har sådan teknisk tillgång till upptagningar som avses i 2 kap. 6 § första stycket TF (tidigare 2 kap. 3 § andra stycket TF) hos en annan myndighet. Det innebär att upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. För att ett informationsutlämnande ska betraktas som direktåtkomst krävs alltså att den mottagande myndigheten själv kan söka i databasen, utan att den utlämnande myndigheten behöver reagera på en begäran om att vissa uppgifter ska lämnas ut.⁴²

Om en myndighet ges direktåtkomst till uppgifter hos en annan myndighet innebär det att alla uppgifter redan i och med tillgängliggörandet blir allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten. Även överskottsinformation som blir tekniskt tillgänglig för den mottagande myndigheten i samband med direktåtkomst är normalt sett allmän handling där oavsett om den mottagande myndigheten har tagit del av informationen eller inte.⁴³

Direktåtkomst kan även ge den mottagande myndigheten möjlighet att hämta in information till sitt eget system och bearbeta den

⁴⁰ I en del nyare författningar används begreppet elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst.

⁴¹ Se HFD 2015 ref. 61. Frågan i målet gällde om socialnämndernas åtkomst till uppgifter i socialförsäkringsdatabasen genom datasystemet LEFI Online var att anse som direktåtkomst i socialförsäkringsbalkens mening.

⁴² Se bl.a. Justitiedepartementets promemoria *De brottsbekämpande myndigheternas direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen*, s. 15, SOU 2015:39 *Myndighetsdatalog*, s. 121 och 389 ff. och HFD 2015 ref. 61.

⁴³ Se bl.a. SOU 2012:90 *Överskottsinformation vid direktåtkomst*, s. 85 och prop. 2000/01:33 *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 111.

där.⁴⁴ Genom att utlämnandeformen direktåtkomst allmänt sett anses innebära särskilda risker för otillbörliga integritetsintrång har det ansetts att direktåtkomst bör särregleras i registerförfattningar för att sådan åtkomst ska vara tillåten.

Elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst

Vid annat elektroniskt utlämnande än genom direktåtkomst används ibland uttrycket *utlämnande på medium för automatiserad behandling*. Begreppet medium för automatiserad behandling saknar legaldefinition men vanligen avses ett överlämnande av elektroniskt lagrade uppgifter via t.ex. e-post eller genom filöverföring från ett datorsystem till ett annat.⁴⁵ Vid ett mer omfattande informationsutbyte mellan myndigheter är det oftast den senare metoden som används. Vid sådant förfarande är det den utlämnande myndigheten som rättsligt förfogar över frågan om och i så fall vilka uppgifter som ska lämnas ut till den mottagande myndigheten. Utlämnandet skiljer sig alltså på detta sätt från direktåtkomst.⁴⁶ Vid ett utlämnande på medium för automatiserad behandling får användaren fråga efter uppgiften som hämtas av utlämnaren och ges sedan till användaren. Det kan ske genom ett automatiserat förfarande. Vid ett utlämnande på medium för automatiserad behandling finns alltså en möjlighet för den utlämnande myndigheten att stoppa utlämnandet i det enskilda fallet.⁴⁷

Det är vanligt att det i registerlagstiftningar regleras i vilka fall uppgifter ur ett register får lämnas till andra myndigheter eller till enskilda via medium för automatiserad behandling. Hur regleringen är utformad skiljer sig åt mellan olika författningar. I vissa registerförfattningar finns en uttömmande uppräkningslista över vilka uppgifter och under vilka förutsättningar som uppgifter får lämnas ut via medium för automatiserad behandling medan en sådan uttömmande reglering inte finns i andra författningar. Till skillnad från situationer med direktåtkomst blir inte någon annan information än den som

⁴⁴ Se t.ex. prop. 2016/17:58 s. 112 och prop. 2007/08:160 *Utökad elektroniskt informationsutbyte*, s. 57.

⁴⁵ Se t.ex. prop. 2007/08:126 *Patientdatalag m.m.*, s. 77.

⁴⁶ SOU 2015:39, s. 141–142 och HFD 2015 ref. 61 där socialnämndernas åtkomst till vissa uppgifter i socialförsäkringsdatabasen, via it-systemet LEFI Online, inte var att betrakta som direktåtkomst.

⁴⁷ Se också SOU 2021:57 *Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer*, s. 263.

faktiskt lämnas över till den mottagande myndigheten allmän handling hos den mottagande myndigheten.

2.4 Närmare om uppgiftsskyldigheter mellan berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor

I 10 kap. 28 § OSL anges att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det finns en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Bestämmelsen är tillämplig även på självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet. Uppgiftsskyldigheter, som bryter eventuell sekretess med stöd av 10 kap. 28 § OSL mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor finns såväl i egna lagar som i andra lagar och förordningar som reglerar annat än informationsutbyte. Om en bestämmelse om uppgiftsskyldighet är tillämplig innebär det att såväl uppgifter som är sekretessbelagda som offentliga ska lämnas ut.

2.4.1 Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

I lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, här förkortad FUT-lagen, finns bestämmelser som gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen, kommuner och arbetslöshetskassorna. Underrättelseskyldigheten gäller dock inte i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Lagen omfattar sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa och betalas ut till en enskild person (ekonomisk förmån). Den omfattar även sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd).

Skyldigheten innebär att om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats

ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Av underrättelsen ska det framgå vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp.

Underrättelseskyldigheten gäller inte om det finns särskilda skäl. Med särskilda skäl avses t.ex. att en underrättelse kan vara onödig om den myndighet eller organisation som har beslutat om en förmån redan känner till felet. I dessa fall bör självfallet, om kunskap finns om detta förhållande, den som upptäcker en felaktighet kunna underlåta att lämna underrättelse. Det kan därutöver även finnas ytterligare fall där underrättelse bör kunna underlåtas. Ett sådant fall är ett enskilda fel avseende ett försumbart belopp. Det förhållandet att skyldigheten kan vara resurskrävande bör dock inte utgöra särskilda skäl.⁴⁸

Lagen infördes i syfte att minska felaktiga utbetalningar och för att det ansågs angeläget att myndigheter bistår varandra för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar.

Underrättelseskyldighetens omfattning

En förutsättning för underrättelseskyldighet är enligt första stycket att det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp. Skyldigheten omfattar såväl fall där det finns anledning att anta att en förmån har beslutats eller betalats ut med ett för högt belopp som fall där det finns anledning att anta att förmånen inte alls skulle ha utgått. Antaganden om kommande felaktiga beslut eller utbetalningar omfattas inte. Rekvisitet "anledning att anta" innebär att tröskeln för underrättelseskyldighet är lågt satt. Antagandet kommer i normalfallet att grunda sig på omständigheter som myndigheten i sin verksamhet har fått tillgång till vid handläggningen av ett eget ärende.⁴⁹ Avsikten är inte att den som gör antagandet om en felaktighet ska företa någon särskild utredning. Den som lämnar underrättelse behöver inte heller ha särskild kännedom om de bestämmelser där förmånen regleras och exempelvis kunna avgöra om två

⁴⁸ Prop. 2007/08:48 *Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 25.

⁴⁹ Prop. 2007/08:48, s. 28

förmåner kan utgå samtidigt. Även ett s.k. tips från allmänheten kan vara av sådan beskaffenhet att den som mottar informationen har anledning att anta att en ekonomisk förmån felaktigt har beslutats eller betalats ut av en annan myndighet eller organisation. Om så är fallet föreligger också en underrättelseskyldighet.⁵⁰

2.4.2 Lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet

Lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, förkortad LUS, gäller vid särskilt beslutad samverkan mellan myndigheter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som är av allvarlig eller omfattande karaktär, och bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer.⁵¹ De myndigheter som omfattas är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten när den bedriver polisiär verksamhet, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tillväxtverket och Tullverket.

Bakgrunden till att en uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet infördes var att regeringen hade identifierat ett behov för myndigheter att samverka och utbyta information med varandra på ett mer effektivt sätt i syfte att bekämpa den organiserade brottsligheten. Regeringen anförde att den organiserade brottsligheten berör stora delar av samhället och ofta utnyttjar välfärdssystemen på ett systematiskt sätt. Samtidigt fanns det svårigheter för myndigheterna vid utlämnande av uppgifter som var för sig inte är av så stor betydelse, men som tillsammans med andra uppgifter bedöms vara det, menade regeringen. Det kunde vid utlämnande ibland vara svårt att slå fast att det, för var och en av uppgifterna, är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Regeringen menade att om myndigheter prövar frågan om utlämnande utifrån uppenbarhetsrekvisitet i generalklausulen innebär det svåra

⁵⁰ Prop. 2007/08:48, s. 23–24.

⁵¹ Prop. 2015/16:167 *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet*, bet. 2015/16:juU31, rskr. 2015/16:314.

intresseavvägningar i enskilda fall. Det fanns, ansåg regeringen, en risk för att sådana avvägningar leder till en alltför restriktiv tillämpning.

Inom ramen för sådan särskilt beslutad samverkan mellan myndigheter ska uppgifter lämnas ut trots sekretess om det behövs för den mottagande myndighetens deltagande i samverkan. Såsom lagen är utformad gäller detta emellertid inte om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Lagen gäller endast vid myndighetsöverskridande samverkan på det s.k. underrättelsestadiet. Den är alltså inte tillämplig när myndigheter mer sporadiskt tar kontakt med varandra eller endast tillfälligt samarbetar kring någon specifik fråga.⁵² I 2–3 §§ förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet är det särskilt angivet vilka myndigheter som får delta i samverkan.

2.4.3 Särskilda bestämmelser om uppgiftsskyldighet

Nedan redovisas särskilda bestämmelser om uppgiftsskyldighet för respektive myndighet, kommuner och arbetslöshetskassor som har betydelse för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen och för att motverka arbetslivskriminalitet.

Uppgifter till Arbetsförmedlingen

Utöver den skyldighet att lämna uppgifter till Arbetsförmedlingen som följer av FUT-lagen finns också ett flertal andra bestämmelser om uppgiftsskyldighet som är av betydelse för att uppgifter ska komma Arbetsförmedlingen till del. Nedan redovisas de för utredningen mest relevanta.

⁵² Prop. 2015/16:167, s. 48.

Tabell 2.2 Uppgiftsskyldighet för myndigheter och arbetslöshetskassor gentemot Arbetsförmedlingen

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
8 c § SdbF	Skatteverket	Vissa uppgifter ur arbetsgivardeklaration som behövs för beräkning eller kontroll av vissa stöd till arbetsgivare ⁵³	Direktåtkomst ⁵⁴
48 b § ALF ⁵⁵	Arbetslöshetskassa	Uppgifter om arbetslöshetsersättning som har betydelse i ett ärende om arbetsförmedling	Eget Initiativ
9 kap. 3 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknads-politiska insatser	Försäkringskassan	Uppgifter som har betydelse för vissa angivna ärenden hos Arbetsförmedlingen	Eget Initiativ

Källa: Utredningens egen sammanställning.

Uppgifter till Arbetslöshetskassor

Utöver den skyldighet att lämna uppgifter till arbetslöshetskassor som följer av FUT-lagen finns också ett flertal andra bestämmelser om uppgiftsskyldighet som är av betydelse för att uppgifter ska komma arbetslöshetskassorna till del. Nedan redovisas de för utredningen mest relevanta.

⁵³ Avser uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL, identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

⁵⁴ Arbetsförmedlingen har uppgett att de inte använder sig av direktåtkomst utan av en fråga/svar-tjänst för att få del av uppgifterna som regleras i 8 c § SdbF.

⁵⁵ Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF.

Tabell 2.3 Uppgiftsskyldighet för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor gentemot Arbetslöshetskassor

Bestämmelse	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
110 kap. 41 § SFB	Skatteverket och Pensionsmyndigheten	Uppgift om inkomstgrundad ålderspension eller inkomstrelaterad efterlevandepension, om den behövs för samordning med ersättning från arbetslöshetskassa	Begäran
8 d § SdbF	Skatteverket	Vissa uppgifter ur arbetsgivardeklaration, som behövs för beräkning eller kontroll av arbetslöshetsersättning ⁵⁶	Eget initiativ
48 a § ALF	Arbetsförmedlingen	Uppgifter om en arbetssökande, som har betydelse för tillämpningen av ALF	Eget initiativ
48 c § ALF	Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och CSN	Uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild, som har betydelse för tillämpningen av ALF	Eget initiativ
48 e § ALF	Arbetslöshetskassa	Uppgifter om en enskild, som har betydelse för handläggningen av ett ärende om arbetslöshetsersättning	Eget initiativ

Källa: Utredningens egen sammanställning.

Uppgifter till Arbetsmiljöverket

Några särskilda bestämmelser om uppgiftsskyldighet för andra myndigheter och som nu är av intresse för att uppgifter ska komma Arbetsmiljöverket till del finns inte.

⁵⁶ Avser uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. SFL, identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

Uppgifter till CSN

Utöver den skyldighet att lämna uppgifter till CSN som följer av FUT-lagen finns också ett flertal andra bestämmelser om uppgiftsskyldighet som är av betydelse för att uppgifter ska komma CSN till del. Nedan redovisas de för utredningen mest relevanta.

Tabell 2.4 Uppgiftsskyldighet för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor gentemot CSN

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgifter	Lämnas på
6 kap. 7 § första stycket studiestödslagen (1999:1395)	Försäkringskassan	Uppgifter som har betydelse för tillämpningen av studiestödslagen	Begäran
6 kap. 7 § andra stycket studiestödslagen	Myndigheter	Uppgifter i fråga om viss person som är av betydelse för återbetalning av studielån	Begäran
3 § förordning (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter	Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten	Uppgifter om enskildas adress, deras arbetsgivares namn och adress samt enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser, om uppgifterna behövs i ärenden	Begäran
6 kap. 13 § studiestödsförordningen (2000:655)	Försäkringskassan	Vissa uppgifter, om uppgifterna har betydelse för tillämpningen av studiestödslagen eller föreskrifter ⁵⁷	Eget initiativ

⁵⁷ Avser uppgift om sådan sjukperiod enligt 3 kap. 26 § som har godkänts av Försäkringskassan, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning under ett arbetsmarknadspolitiskt program, och rehabiliteringsersättning, sjukersättning och aktivitetsersättning enligt SFB.

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgifter	Lämnas på
6 kap. 13 a § studiestödsförordningen	Migrationsverket	Vissa uppgifter om en utlänning vistas i Sverige, om uppgifterna har betydelse för studiehjälp och studiemedel ⁵⁸	Begäran
35 § förordning (2018:1118) om körkortslån ⁵⁹	Arbetsförmedlingen	Uppgift om huruvida en sökande uppfyller vissa villkor eller deltar i visst arbetsmarknadspolitiskt program ⁶⁰	Begäran
21§ förordning (2017:532) om studiestartsstöd	Arbetsförmedlingen	Uppgift om huruvida en sökande uppfyller vissa villkor, om den har betydelse för tillämpningen av lagen om studiestartsstöd eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen	Begäran
22 § förordning om studiestartsstöd	Försäkringskassan	Uppgift om huruvida en sökande uppfyller villkoren enligt 4 § samma förordning, om den har betydelse för tillämpningen av lagen om studiestartsstöd eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen	Eget initiativ
23 § förordning om studiestartsstöd	Migrationsverket	Vissa uppräknade uppgifter, om de har betydelse för tillämpningen av lagen om studiestartsstöd eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen ⁶¹	Begäran

⁵⁸ Uppgiftsskyldigheten avser namn, personnummer eller samordningsnummer, medborgarskap, tillstånd eller annat bevis om rätt att vistas i Sverige med angivande av vilken typ av tillstånd eller annat bevis som har beviljats eller utfärdats, dag för beslut om tillstånd eller utfärdande av annat bevis om rätt att vistas i Sverige samt uppgift om hur länge tillståndet eller beviset gäller, klassning av tillstånd eller annat bevis om rätt att vistas i Sverige enligt Migrationsverkets klassificeringssystem, och upplysning om en person saknas.

⁵⁹ Med stöd av 35 a § och 37 § förordningen om körkortslån har CSN också rätt att på begäran få vissa uppgifter från Universitets- och högskolerådet och Trafikverket.

⁶⁰ Avser uppgift om huruvida en sökande uppfyller villkoren enligt 9 eller 10 §, eller deltar i ett sådant arbetsmarknadspolitiskt program som anges i 9 § samma lag.

⁶¹ Avser samma uppgifter som anges i fotnot 52.

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgifter	Lämnas på
30 § förordning (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlännningar ⁶²	Migrationsverket	Uppgifter som har betydelse för ett ärende hos nämnden om hemutrustningslån	Begäran
6 § SdbF	Skatteverket	Uppgifter om överskott och underskott i inkomstslagen tjänst, näringsverksamhet och kapital, och registrering i sjömansregistret, i den utsträckning det behövs för kontroll av vissa ansökningar och ärenden	Begäran
25 § förordningen om arbetslöshetsförsäkring	En sökandes arbetslöshetskassa	Vissa uppgifter om den sökande ⁶³	Eget initiativ
9 kap. 4 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser	Försäkringskassan	Uppgifter som har betydelse för ett ärende om studiestöd eller studiestartsstöd	Eget initiativ

Källa: Utredningens egen sammanställning.

Utöver ovanstående finns också ett flertal föreslagna bestämmelser om uppgiftsskyldigheter gentemot CSN i de förslag som lämnats i promemorian Omställningsstudiestöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden⁶⁴.

Uppgifter till Försäkringskassan

Utöver den skyldighet att lämna uppgifter till Försäkringskassan som följer av FUT-lagen finns också ett flertal andra sekretessbrytande bestämmelser om uppgiftsskyldighet som är av betydelse för att uppgifter ska komma Försäkringskassan till del. Nedan redovisas de för utredningen mest relevanta.

⁶² Förordningen är upphävd sedan 1 januari 2022. Gäller dock för ansökningar som inkommit före ikraftträdandet samt för redan beviljade lån.

⁶³ Avser uppgift om namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer, beräknad dagpenning som lämnas eller skulle ha lämnats, hans eller hennes normalarbets tid, antal möjliga ersättningsdagar som återstår innan studietiden börjar, och om han eller hon inte har rätt till ersättning.

⁶⁴ Ds 2021:18.

Tabell 2.5 Uppgiftsskyldighet för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor gentemot Försäkringskassan

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
7 § SdbF	Skatteverket	Vissa uppgifter ur beskattningsdatabasen, när de behövs för angiven beräkning, kontroll m.m. ⁶⁵	Eget initiativ
110 kap. 31 § SFB	Myndigheter m.fl.	Uppgifter som avser en namngiven person som är av betydelse för tillämpning av SFB ⁶⁶	Begäran
110 kap. 34 § SFB	CSN	Uppgifter om vilka studerande som beviljats studiebidrag för det andra kvartalet varje år	Eget initiativ
110 kap. 34 a § SFB	Skatteverket	Uppgifter om personliga assistenter och dem som bedriver yrkesmässig verksamhet med personlig assistans som behövs för kontroll av användningen av assistansersättning	Begäran ⁶⁷
110 kap. 37 § SFB	Huvudmannen för en skola	Uppgifter som behövs för förlängt barnbidrag	Eget initiativ
48 d § ALF	Arbetslöshetskassa	Uppgift om arbetslöshetsersättning som har betydelse hos mottagaren i ett ärende om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild	Eget initiativ
9 kap. 6 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser	Skatteverket	Uppgifter som har betydelse för ett ärende om ersättning enligt denna förordning	Eget initiativ

⁶⁵ Vissa i bestämmelsen uppräknade uppgifter ska lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning den behövs för beräkning eller kontroll av sjukpenninggrundande inkomst, fördelning av ålderspensionsavgifter, fastställande av underhållsstöd och betalningsskyldighet för sådant stöd enl. SFB, beräkning och kontroll av bostadsbidrag enl. SFB, beräkning av betalningsskyldighet enligt 8 § andra stycket lagen (2004:1237) om särskild sjukförsäkringsavgift, beräkning och kontroll av bostadstillägg enl. SFB eller beräkning av ersättning för sjuklönekostnad enl. 17 eller 14 d § lagen (1991:1047) om sjuklön.

⁶⁶ Bestämmelsen gäller handläggning av ärenden som avser förmåner enligt SFB (110 kap. 2 § SFB).

⁶⁷ Enligt uppgift från Försäkringskassan tillämpas bestämmelsen främst för att begära uppgifter om anordnarens arbetsgivardeklarationer för att utreda assistenters arbetstid och anställningsförhållanden. Uppgifterna kan emellertid inte utbytas elektroniskt.

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
9 kap. 1 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser	Arbetsförmedlingen	Uppgifter som har betydelse för ett ärende om aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning	Eget initiativ

Källa: Utredningens egen sammanställning.

Uppgifter till Inspektionen för vård och omsorg

Nedan redovisas en för utredningen relevant bestämmelse om uppgiftsskyldighet som är av betydelse för att uppgifter ska komma IVO till del.

Tabell 2.6 Uppgiftsskyldighet för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor gentemot IVO

Lagrum	Från	Typ av uppgift	Lämnas på
8 i § SdbF	Skatteverket ⁶⁸	Uppgifter som är hänförliga till underskott på skattekonto, som behövs för viss tillståndsgivning eller tillsyn ⁶⁹	Begäran

Källa: Utredningens egen sammanställning.

Uppgifter till kommuner

Utöver den skyldighet att lämna uppgifter till kommuner som följer av FUT-lagen finns också andra bestämmelser om uppgiftsskyldighet som är av betydelse för att uppgifter ska komma kommuner till del. Socialnämnden har enligt 11 kap. 11 och 11 a §§ socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, rätt att ta del av uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild hos CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen. Socialnämnden har vidare rätt enligt 11 kap. 11 b § SoL att hos Skatteverket ta del av uppgifter om enskilda som avser inkomstslaget kapital enligt inkomstskattelagen (1999:1229) eller återbetalning av skatt enligt SFL. I förordningen (2008:975) om uppgifts-

⁶⁸ Bestämmelsen avser uppgifter som är hänförliga till underskott på ett sådant skattekonto som avses i 61 kap. 1 § SFL.

⁶⁹ Avser tillståndsgivning eller tillsyn avseende yrkesmässig enskild verksamhet som omfattas av 7 kap. 1 § SoL eller 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS.

skyldighet i vissa fall enligt SoL specificeras närmare vilka uppgifter myndigheter och arbetslöshetskassor ska lämna ut till en socialnämnd. Nedan redovisas de för utredningen mest relevanta bestämmelserna.

Tabell 2.7 Uppgiftsskyldighet för myndigheter och arbetslöshetskassor gentemot kommuner⁷⁰

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
2 § förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt SoL	CSN	Vissa uppräknande uppgifter om enskilda som avser studiestöd eller lån till hemutrustning ⁷¹	Eget Initiativ
3 § förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt SoL	Försäkringskassan Pensionsmyndigheten	Vissa uppräknade uppgifter om enskilda som avser en anmälan eller ansökan om förmån, ersättning eller annat stöd ⁷²	Eget Initiativ
4 § förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt SoL	Arbetslöshetskassor	Vissa uppgifter om enskilda som avser arbetslöshetsersättning ⁷³	Eget Initiativ
5 § förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt SoL	Arbetsförmedlingen	Vissa uppgifter om enskilda som är eller har varit arbetssökande hos Arbetsförmedlingen ⁷⁴	Eget Initiativ

⁷⁰ Som rättslig grund för deltagande i tjänsten SSBTEK finns också bestämmelser som rör Transportstyrelsen i 3 kap. 4 § vägtrafikdatalagen (2019:369), 4 kap. 13– och 14 §§ vägtrafikdataförordningen (2019:382), 4 kap. 15 § och punkt 2 vägtrafikdataförordningen (2019:382) samt 8 kap. 1–2 §§ förordningen (2019:383) om fordonsregistrering och användning.

⁷¹ Avser uppgift om namn, personnummer, samordningsnummer, att en ansökan om studielån eller lån till hemutrustning har lämnats in. Vilken form av studiestöd som har sökts, beviljats respektive betalats ut samt tidsperiod, omfattning, belopp och utbetalningsdatum för studiestödet och lån för hemutrustning. Omfattar även studiemedel som avser studier på grundskolenivå.

⁷² Avser namn, personnummer, samordningsnummer, att en anmälan eller ansökan om förmån, ersättning eller annat stöd har lämnats in, vilken förmån, ersättning eller annat stöd som har beviljats, samt vilken tidsperiod och i vilken omfattning förmånen, ersättningen eller annat stöd utges eller utgetts, vilket belopp som har betalats ut och utbetalningsdatumet.

⁷³ Avser uppgift om namn, personnummer, samordningsnummer. Beslut om a-kassa. Att en ansökan om arbetslöshetsersättning har lämnats in. Vilket belopp som har eller ska betalas ut. Vilka kalenderveckor och dagar utbetalning avser. Datum för utbetalning av a-kassa. Beslut om avstängning.

⁷⁴ Avser namn, personnummer, samordningsnummer. Från vilken dag en person är anmäld eller inte längre är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. En arbetssökandes tillhörighet till a-kassa. Om en person är registrerad som öppet arbetslös eller som arbetssökande med förhinder alt. under annan sökandekategori. Om en person deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och under vilken tidsperiod. Datumet när personen senaste aktivitetsprogram kom in till Arbetsförmedlingen.

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
6 § förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt SoL	Skatteverket	Uppgift om namn, personnummer, samordningsnummer, sammanlagda intäktsposter och överskott av inkomstslaget kapital och belopp och datum för återbetalning av skatt	Eget Initiativ
3 § förordning (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter	Försäkringskassan Pensionsmyndigheten	Uppgifter om enskildas adress, arbetsgivares namn och adress samt ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser om uppgifterna behövs i ärenden	Begäran

Källa: Utredningens egen sammanställning.

Uppgifter till Migrationsverket

Utöver den skyldighet att lämna uppgifter till Migrationsverket som följer av FUT-lagen finns också ett flertal andra bestämmelser om uppgiftsskyldighet som är av betydelse för att uppgifter ska komma Migrationsverket till del. Nedan redovisas de för utredningen mest relevanta.

Tabell 2.8 Uppgiftsskyldighet för myndigheter gentemot Migrationsverket

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
8 a § SdbF	Skatteverket	Vissa uppgifter från beskattningsdatabasen som behövs för handläggning av ansökningar och kontroll av vissa uppehållstillstånd och arbetstillstånd, tillstånd för företagsintern flyttning och tillstånd för säsongarbete ⁷⁵	Begäran
8 b § SdbF	Skatteverket	Vissa uppgifter ur arbetsgivardeklaration som behövs för beräkning eller kontroll av dagersättning ⁷⁶	Direktåtkomst
3 § förordning om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter	Försäkringskassan Pensionsmyndigheten	Uppgifter om en persons adress, arbetsgivares namn och adress samt ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser om uppgifterna behövs i ärenden	Begäran

Källa: Utredningens egen sammanställning.

Uppgifter till Pensionsmyndigheten

Utöver den skyldighet att lämna uppgifter till Pensionsmyndigheten som följer av FUT-lagen finns också ett flertal andra sekretessbrytande bestämmelser om uppgiftsskyldighet som är av betydelse för att uppgifter ska komma Pensionsmyndigheten till del. Nedan redovisas de för utredningen mest relevanta.

⁷⁵ De uppgifter som ska lämnas enligt bestämmelsen är uppgifter som avses i 2 kap. 3 § 15 och 11 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, förkortad SdbL.

⁷⁶ Avser uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. SFL, identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och uppgift om den redovisningsperiod som deklaratören avser.

Tabell 2.9 Uppgiftsskyldighet för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor gentemot Pensionsmyndigheten

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
24 a § förordningen om arbetslöshetsförsäkring	En sökandes arbetslöshetskassa	Uppgift om namn, personnummer, samordningsnummer, tidsperiod, antal dagar och med vilket belopp som arbetslöshetsersättning lämnats	Eget initiativ
110 kap 31 § SFB	Myndigheter m.fl.	Uppgifter som avser en namngiven person som är av betydelse för tillämpning av SFB ⁷⁷	Begäran
48 d § ALF	Arbetslöshetskassa	Uppgifter om arbetslöshetsersättning som har betydelse för myndighetens handläggning av ärende om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild	Eget initiativ
7 c § SdbF	Skatteverket	Uppgifter om inkomster m.m., som behövs för pensionsberäkning, beräkning av inkomstindex eller beräkning och kontroll av bostadstillägg och äldreomsorgsstöd ⁷⁸	Eget initiativ

Källa: Utredningens egen sammanställning.

Uppgifter till Skatteverket

Från den 1 juni 2020 finns ömsesidiga uppgiftsskyldigheter för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet å ena sidan och verksamhetsgrenarna beskattning, folkbokföring respektive id-kort å andra sidan.⁷⁹ Därutöver finns också andra bestämmelser om uppgiftsskyldighet som är av betydelse för att uppgifter ska komma Skatteverket till del. Nedan redovisas de för utredningen mest relevanta.

⁷⁷ Bestämmelsen gäller handläggning av ärenden som avser förmåner enligt SFB (110 kap. 2 § SFB).

⁷⁸ Avser uppgifter om pensionsgrundande inkomst, tjänstepension, intäkts- och kostnadsposter i inkomstlagen tjänst och kapital samt överskott och underskott i inkomstslaget näringsverksamhet.

⁷⁹ 7–9 §§ lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Tabell 2.10 Uppgiftsskyldighet för myndigheter gentemot Skatteverket

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
42 a § kap. 1 § SFL	Myndigheter	Uppgift som en myndighet förfogar över och som behövs för kontroll eller beslut enligt SFL, med vissa undantag	Begäran
32 c § första stycket FOL80	Myndigheter ⁸¹	Vissa uppgifter om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen om en person är oriktig eller ofullständig ⁸²	Eget Initiativ
3 § förordning om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter	Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten	Uppgift om enskilds adress, deras arbetsgivares namn och adress samt enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser om uppgifterna behövs i ärenden	Begäran

Källa: Utredningens egen sammanställning.

Uppgifter till Polismyndigheten eller åklagare

Det finns ett flertal bestämmelser om skyldighet att anmäla misstänkta brott. På samma sätt som vid andra uppgiftsskyldigheter innebär bestämmelser om skyldighet att anmäla misstänkta brott att den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL blir tillämplig. Bestämmelser som är av betydelse för Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten och som är de för utredningen mest relevanta redovisas nedan.

⁸⁰ Folkbokföringslag (1991:481), förkortad FOL

⁸¹ Underrättelseskyldigheten omfattar, med de undantag som anges i tredje stycket, dvs. Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, samtliga myndigheter.

⁸² Vilka uppgifter som avses framgår av 2 kap. 3 § första stycket lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Tabell 2.11 Uppgiftsskyldighet gentemot Polismyndighet eller åklagare

Lagrum	Skyldighet för	Typ av uppgift	Lämnas på
3 § förordning om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter	Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten	Uppgifter om enskildas adress, deras arbetsgivares namn och adress samt enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser till följande myndigheter, om uppgifterna behövs i ärenden	Begäran
17 § Skbrl ⁸³	Skatteverkets beskattningsverksamhet	Anmälan till åklagare så snart det finns anledning att anta att brott enligt Skattebrottslagen har begåtts	Eget initiativ
11 § FOF ⁸⁴	Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	Anmälan till Polismyndigheten eller till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till folkbokföringsbrott	Eget initiativ
6 § bidragsbrottslagen (2007:612)	Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa	Anmälan till Polismyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt bidragsbrottslagen har begåtts	Eget Initiativ

Källa: Utredningens egen sammanställning.

2.5 Särskilt om informationsöverföring av uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen

Den 1 januari 2019 trädde lagändringar i kraft som innebär att uppgifter om utbetalda ersättningar för arbete och skatteavdrag på individnivå, dvs. per betalningsmottagare, ska lämnas löpande till Skatteverket, normalt månadsvis i en arbetsgivardeklaration.⁸⁵ I samband med lagändringarna medgavs Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen direktåtkomst till beskatt-

⁸³ Skattebrottslagen (1971:69), förkortad SbrL.

⁸⁴ Folkbokföringsförordningen (1991:749), förkortad FOF.

⁸⁵ Prop. 2016/17:58, bet. 2016/17:SkU21, rskr. 2016/17:256.

ningsdatabasen i fråga om uppgifter per betalningsmottagare och vissa andra uppgifter i en arbetsgivardeklaration. Bestämmelserna finns i 2 kap. 8 b–d §§ lagen (2001:181) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Direktåtkomsten gäller om uppgifterna behövs i vissa angivna ärenden hos de mottagande myndigheterna. Även arbetslöshetskassorna är mottagare av vissa inkomstuppgifter, men saknar direktåtkomst.

2.5.1 Uppgifter som omfattas

Utlämnandet avser uppgifter som utbetalare av ersättning har lämnat till Skatteverket i arbetsgivardeklarationer och förenklade arbetsgivardeklarationer, ändringar och tillägg till dessa uppgifter som görs av den deklarationsskyldige samt Skatteverkets ändringar och kompletteringar vid uppenbara felaktigheter. Utlämnandet avser inte uppgifter som Skatteverket får tillgång till på annat sätt och som kan leda till att Skatteverket vid beskattningen frångår de uppgifter som har lämnats av utbetalaren. Bestämmelserna är utformade så att det framgår att inte alla uppgifter per betalningsmottagare som arbetsgivare och andra utbetalare redovisat i arbetsgivardeklarationerna kommer att lämnas vidare. Endast sådana typer av uppgifter som behövs för avsedda ändamål ska lämnas ut. Skatteverket och uppgiftsmottagarna måste därför identifiera de nödvändiga uppgifterna och begränsa de tekniska systemen för utlämnande därefter.

2.5.2 Berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors åtkomst

Uppgifter i arbetsgivardeklarationerna får hämtas in i ärenden om lönebidrag, nystartsjobb, dagersättning och för att fastställa sjukpenninggrundande inkomst, beräkna bostadsbidragets storlek samt för betalningsskyldighet för en bidragsskyldig förälder enligt 19 kap. SFB. Åtkomsten framgår av nedanstående tabell.

Tabell 2.12 Myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors åtkomst till uppgifter i arbetsgivardeklarerationer

Myndighet	Ärenden	Åtkomst
Arbetsförmedlingen	Ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiskt program	Saknas
	Lönebidrag	Direktåtkomst
	Nystartsjobb	Direktåtkomst
Arbetslöshetskassor	Arbetslöshetsersättning	Medium för automatiserad behandling
CSN	Studiemedel för studier i Sverige	Saknas
	Studiemedel för utlandsstudier	Saknas
Försäkringskassan	Arbetssskadelivränta	Saknas
	Assistansersättning	Saknas
	Bostadsbidrag	Direktåtkomst ⁸⁶
	Rehabiliteringspenning	Saknas
	Sjuk- och aktivitetsersättning	Saknas ⁸⁷
	Sjukpenning	Saknas
	Föräldrapenning	Saknas
	Tillfällig föräldrapenning	Saknas
	Bostadstillägg till personer med sjuk- eller aktivitetsersättning	Medium för automatiserad behandling
Kommuner	Ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd)	Saknas
Migrationsverket	Dagersättning till asylsökande	Direktåtkomst
Pensionsmyndigheten	Bostadstillägg till pensionärer och Äldreförsörjningsstöd	Medium för automatiserad behandling

Källa: SOU 2019:59 *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 222 samt utredningens egen bearbetning.

⁸⁶ Försäkringskassan använder inte möjligheten till direktåtkomst utan använder i stället en fråga/svar-tjänst för bostadsbidrag.

⁸⁷ Arbetsförmedlingen beslutar om aktivitetsstöd och Försäkringskassan betalar ut aktivitetsstödet.

3 Sammanställning av tidigare lämnade förslag om utökat informationsutbyte

3.1 Om sammanställningen

I utredningens uppdrag ingår att göra en sammanställning av de förslag som myndigheter och utredningar tidigare har lämnat när det gäller behovet av informationsutbyte för att motverka bidragsbrott, felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och arbetslivskriminalitet.

Sammanställningen omfattar förslag som tidigare redovisats i statliga utredningar, departementspromemorior eller lämnats i myndighetsrapporter samt i särskilda skrivelser till regeringen. Sammanställningen är inte uttömmande utan avser de för uppdraget mest relevanta. Den omfattar förslag om informationsutbyte som särskilt tar sikte på att motverka bidragsbrott, felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och arbetslivskriminalitet. Även vissa förslag om informationsutbyte som indirekt kan få betydelse för att säkerställa korrekta beslutsunderlag eller motverka arbetslivskriminalitet finns med i sammanställningen. Bland tidigare lämnade förslag finns också sådana som inte handlar om ett utökat informationsutbyte men ändå har stor betydelse för att motverka bidragsbrott, felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet och arbetslivskriminalitet. Sådana förslag, liksom mer övergripande förslag som kan ha betydelse för myndigheternas generella förutsättningar att utbyta information, redovisas mer översiktligt.

En del av förslagen som finns med i sammanställningen har genomförts medan andra inte har lett till åtgärder. Det kvarstående behovet av ytterligare uppgifter och utökat informationsutbyte som framförts under utredningen arbete redovisas i kapitel 4.

3.2 Kort om några vidtagna åtgärder och pågående arbete

Utifrån den problembild som framträtt under senare år har regeringen vidtagit ett antal åtgärder, både i syfte att hindra felaktiga utbetalningar och för att motarbeta arbetslivskriminalitet.⁸⁸ Utredningar har genomförts, regeringsuppdrag har lämnats och författningsändringar har gjorts.

Flera av de tidigare utredningarna har haft bredare uppdrag än att utreda hur möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver vara utformade för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen och för att motverka arbetslivskriminalitet. Det har bl.a. resulterat i åtgärder som syftar till att förbättra kvaliteten i folkbokföringen och i Bolagsverkets register över företagsuppgifter vilka har en viktig roll som underlag för andra aktörers beslut.⁸⁹ Det straffrättsliga skyddet för välfärdssystemen har förstärkts genom att t.ex. bidragsbrottslagens (2007:612) tillämpningsområde utvidgats och att maximistraffet för grovt bidragsbrott har skärpts.⁹⁰ Ett annat exempel är att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten efter ett regeringsuppdrag har genomfört åtgärder för att förbättra handläggningen av bidragsbrott i syfte att uppnå en ökad uppkläring vilket lett till att fler bidragsbrott har kunnat utredas och lagföras.⁹¹ Vidare har exempelvis underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utökats till att omfatta även pensioner och sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och som avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde.⁹²

När det gäller åtgärder mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet kan nämnas att ett flertal myndigheter

⁸⁸ För en utförligare redovisning av olika åtgärder som regeringen vidtagit se Ds 2020:28 *Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset*, s. 78–81.

⁸⁹ Se vidare prop. 2017/18:145 *Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen*, bet. 2017/18:SkU19, rskr. 2017/18:317. Se även regeringsuppdraget Uppdrag att utveckla metoder och arbetssätt för ökade kontroller vid registrering av företagsuppgifter (N2018/01305/SUN, 2018-02-22).

⁹⁰ Prop. 2018/19:132 *Ett starkare skydd för välfärdssystemen*, bet. 2019/20:SfU8, rskr. 2019/20:13.

⁹¹ Se myndigheternas redovisning i rapporten *Förbättrad hantering av bidragsbrott* (A310.133/2018 och ÅM2019-1666).

⁹² Se vidare prop. 2018/19:132, bet. 2019/20:SfU8, rskr. 2019/20:13.

sedan flera år haft i uppdrag att samverka i syfte att motverka osund konkurrens. Uppdraget ersattes år 2017 av ett uppdrag att utveckla metoder för myndighetssammansatta kontroller för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.⁹³ Mellan 2018 och 2020 gjordes 4 200 kontroller av arbetsplatser inom ramen för myndighetssamverkan mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. På arbetsmiljöområdet har kontrollerna bl.a. resulterat i drygt 500 underlag för möjligt uttag av sanktionsavgift. Det har handlat om brister kopplade till fallskydd, besiktningar och uteblivna medicinska kontroller. Samtidigt har Arbetsmiljöverket fattat beslut om ungefär lika många förbud och förelägganden.⁹⁴

Det finns också pågående utredningar som har i uppdrag att lämna förslag för att motverka felaktiga utbetalningar och arbetslivskriminalitet. En sådan är 2021 års bidragsbrottsutredning som har till uppdrag att göra en översyn av möjligheterna att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott mot ett antal välfärdsmyndigheter.⁹⁵ I uppdraget ingår att kartlägga och analysera om informationsutbytet mellan myndigheter som omfattas av FUT-lagen är ändamålsenligt. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 augusti 2023.

Vidare ska en särskild utredare göra en översyn över regelverket om den tillfälliga föräldrapenningen.⁹⁶ Syftet är att modernisera regelverket och minska utrymmet för fusk och felaktiga utbetalningar samt stärka möjligheterna till kontroll. I uppdraget ingår att lämna förslag som möjliggör informationsutbyte för det fall det behövs för att säkerställa att utbetalningarna kan kontrolleras. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2022.

Därutöver tillsatte regeringen under 2021 en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet som ur ett samhällsövergripande perspektiv ska verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfaren-

⁹³ Uppdrag om metodutveckling för myndighetssammansatt kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (A2017/02422/ARM, A2017/00678/ARM, 2017-12-18).

⁹⁴ Arbetsmiljöverket (2021) *Återrapportering – regeringsuppdrag om metodutveckling för myndighetssammansatt kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet* (2017/065732). Se vidare i kap. 5 för en närmare beskrivning av arbetet.

⁹⁵ Dir. 2021:39 Stärkta möjligheter att bekämpa bidragsbrott för myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen.

⁹⁶ Dir. 2020:114 Ett modernare och enklare regelverk för tillfällig föräldrapenning med minskad risk för felaktiga utbetalningar.

hetsutbyte dem emellan.⁹⁷ Delegationen ska lämna två delrapporter och slutredovisa sitt uppdrag senast den 28 februari 2025.

3.3 Förslag från tidigare utredningar

3.3.1 Myndighetsdatalag (SOU 2015:39)

I syfte att skapa rättsliga förutsättningar för en mer effektiv e-förvaltning, där såväl den enskildes rätt till personlig integritet som allmänhetens berättigade anspråk på insyn i den offentliga verksamheten tillgodoses, tillsatte regeringen 2011 Informationshanteringsutredningen.

Utredningens övergripande uppdrag var att se över registerlagstiftningen, som kompletterade den då gällande personuppgiftslagen (1998:204), och som innehåller bestämmelser om statliga och kommunala myndigheters behandling av personuppgifter.⁹⁸

Det hade i olika sammanhang framförts kritik mot registerlagstiftningen för att vara ett svåröverblickbart och fragmenterat rättsområde med bristande enhetlighet i struktur och normtekniska lösningar. Därutöver ansåg utredningen att rättsområdet i en del fall var otillräckligt anpassat till annan lagstiftning av central betydelse för myndigheternas informationshantering såsom TF:s bestämmelser om allmänna handlingar och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Utredningen delade i stort denna problembild och kunde konstatera att problemen skapar osäkerhet i tillämpningen, vilket bl.a. gör informationsutbyte och annat samarbete mellan myndigheter onödigt komplicerat. Vidare försvårar det för enskilda registrerade och allmänheten att förstå vad som egentligen gäller för myndigheters informationshantering. Det är också ett problem i sig att registerlagar behöver ändras ofta som en följd av att myndigheterna får nya uppgifter.

Utredningen uppmärksammade att den övergripande problem-bilden med registerförfattningarna inte enbart hängde på utformningen av författningarna. Den allmänna regleringen i den då gällande personuppgiftslagen var i flera avseenden utformad utan hänsyn till de särskilda förhållanden som gäller för myndigheters personuppgifts-behandling. Utredningen identifierade att det fanns ett behov av att

⁹⁷ Dir 2021:74 En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet.

⁹⁸ Personuppgiftslagen har sedan dess ersatts av EU:s dataskyddsförordning.

hantera frågor som inte var begränsade till registerförfattningsreglerade områden. Utredningens arbete sammanföll också i tid med reformeringen av dataskyddsregleringen på EU-nivå, vilket innebar att utredningen behövde anpassa arbetet till denna reformprocess. Dessa omständigheter gjorde att utredningen fick tilläggsdirektiv.

Utredningen föreslog stiftandet av en ny lag, myndighetsdatalagen. Den föreslagna lagen hade likheter med registerförfattningar men innehöll bestämmelser som enligt förslaget skulle gälla för alla statliga och kommunala myndigheters personuppgiftsbehandling, frånsett den brottsbekämpande sektorn (som var exkluderad från utredningens arbete). Till den nya lagen skulle det enligt förslaget finnas ett antal bilagor och anslutande förordningar. Efter hand som behov av sektors- eller myndighetsspecifika särregler uppstod skulle sådana kunna tas in i förordningar på ett sätt som kompletterar den föreslagna myndighetsdatalagen. Man uteslöt emellertid inte att det även fortsättningsvis för vissa myndigheter eller viss verksamhet kunde behövas särreglering i separata författningar som skulle gälla utöver den nya lagen.

Den nya lagen skulle enligt förslaget gälla i stället för personuppgiftslagen. Den skulle dock särskilt hänvisa till vissa bestämmelser i personuppgiftslagen som skulle tillämpas på motsvarande sätt vid myndigheters behandling av personuppgifter enligt den nya lagen.

Utredningens förslag har inte genomförts.⁹⁹

3.3.2 Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet tillsattes år 2015. Utredningen fick i uppdrag att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet. Syftet var att identifiera risker i välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system för att därigenom kunna säkerställa en korrekt användning av offentliga medel samt effektivt förebygga och beivra brottslighet av detta slag.

⁹⁹ Förslaget är remissbehandlat. Se remissammanställning (Ju2015/03364/L6).

Utredningen gjorde bedömningen att samtliga utbetalande aktörer som ingick i utredningens kartläggning i varierande grad var utsatta för kvalificerad välfärdsbrottslighet. Ett övergripande kännetecken för den kvalificerade välfärdsbrottsligheten ansågs vara att den riktar in sig på de svagare punkterna i välfärdssystemen där uppgifterna inte kontrolleras i tillräcklig utsträckning eller är svåra att kontrollera.

Utredningen identifierade tre övergripande riskfaktorer. För det första speglade uppgifter i register med betydelse för utbetalningar från välfärdssystemen inte alltid verkliga förhållanden. För det andra framhöll utredningen att förutsättningarna för att inhämta och kontrollera lämnade uppgifter inte var ändamålsenliga och väl avvägda. Det fanns därmed en risk att beslut om ersättning från välfärdssystemen fattades på felaktiga grunder. Slutligen menade utredningen att de brottsbekämpande myndigheterna inte hade nödvändiga förutsättningar för att utreda och beivra brott mot välfärdssystemen i tillräcklig utsträckning.

Mot bakgrund av vad som framkom i utredningens kartläggning och riskanalys lämnades ett stort antal förslag i syfte att förebygga och motverka problemen. Förslagen gällde t.ex. bättre möjligheter att kontrollera och justera de uppgifter som finns i olika register, samt förbättrade möjligheter till informationsutbyte.

Särskilt om utredningens förslag om utökat informationsutbyte

Många av de förslag som utredningen mot organiserad och systematisk brottslighet lämnade har genomförts. Vad gäller utredningens förslag om informationsutbyte kan nämnas att regeringen beslutade om förordningsändringar som trädde i kraft den 1 april 2020.¹⁰⁰ Ändringarna syftar till att underlätta ett elektroniskt utlämnande av uppgifter från Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten till Migrationsverket i olika ärenden om uppehållstillstånd för arbete.¹⁰¹ Sedan den 1 juni 2020 ska uppgifter, på begäran av Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, lämnas ut

¹⁰⁰ SFS 2020:49 Förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

¹⁰¹ SOU 2017:37 *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* s. 315–318. Förslaget hade sin grund i de behov och förslag som lämnats i SOU 2015:73 *Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet*.

från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.¹⁰² Informationsutbytet utökades också mellan andra verksamhetsgrenar inom Skatteverket genom ändringar i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.¹⁰³ Från den 1 juni 2021 har därutöver skyldigheten att underrätta Skatteverket om misstänkta fel i folkbokföringen utvidgas och omfattar i huvudsak samtliga myndigheter och gäller fler uppgifter än tidigare.¹⁰⁴

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet föreslog att Skatteverkets direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister skulle utökas till att omfatta vissa särskilt angivna uppgifter som Skatteverket behöver för handläggningen av ärenden om folkbokföring. Förslaget är inte genomfört.¹⁰⁵ Förslag lämnades också om att Försäkringskassans möjligheter att inhämta uppgifter som avser en namngiven person utvidgas till att också omfatta uppgifter om en juridisk person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av SFB.¹⁰⁶ Förslaget är inte genomfört.

3.3.3 Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59)

År 2016 tillsatte regeringen Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (KUT-delegationen). I direktiven konstaterade regeringen att det trots riktade insatser, och ett aktivt utvecklingsarbete inom myndigheterna, fortfarande fanns problem med att resurser som fördelas från de offentliga välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system riskerade att användas för andra ändamål än de är avsedda för.

¹⁰² SFS 2020:335 Förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Se Skatteverkets promemoria (2020) *Utlämnande av uppgifter från beskattningsdatabasen till folkbokföringsverksamheten* (Fi2020/02020). I sak skiljde sig förordningsförslaget i form av en sekretessbrytande bestämmelse på förordningsnivå endast marginellt mot förslaget i SOU 2017:37.

¹⁰³ Prop. 2019/20:166 *Extra ändringsbudget för 2020 – Fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset*, bet. 2019/20:FiU59, rskr. 2019/20:276.

¹⁰⁴ Prop. 2020/21:160, bet. 2020/21:SkU11, rskr. 2020/21:292.

¹⁰⁵ Förslagen behandlas också i SOU 2021:57, s. 276–289.

¹⁰⁶ Se också Försäkringskassans redovisning av regeringsuppdraget (2018) *Uppdrag att utreda förutsättningar för och konsekvenser av förslag om förbättrade möjligheter att inhämta uppgifter till beslutsunderlag* (S2017/07516).

Vid sidan av betänkandet publicerades sex underlagsrapporter där olika delar av arbetet med att motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar beskrevs. Rapporterna behandlade risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, bidragsmoralen i samhället, styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar, omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt digitalisering och AI för korrekta utbetalningar.

Delegationen konstaterade bl.a. att många miljarder betalades ut felaktigt från välfärdssystemen varje år.¹⁰⁷ Omfattningsstudierna visade att de felaktiga utbetalningarna uppskattades till cirka 5,5 procent av de totala utgifterna exklusive ålderspensionssystemet vilket motsvarade 18 miljarder kronor årligen. Osäkerhetsintervallet beräknades till 3,5–8 procent, eller 11–27 miljarder kronor. I den totala uppskattningen av felaktiga utbetalningar ingick 41 välfärdssystem och vissa s.k. systemöverskridande uppgifter. I studien ingick även felaktiga utbetalningar som var en följd av kolliderande ersättningar och bristande samordning av ersättningar i utredningens omfattningsstudier. Nio system bedömdes särskilt riskfyllda.¹⁰⁸ Sex ersättningssystem bedömdes svara för över hälften av de uppskattade felaktiga utbetalningarna, samtidigt som utgifterna inom dessa ersättningssystem uppgick till knappt 19 procent av de totala utgifterna.¹⁰⁹

När det gäller orsakerna till de felaktiga utbetalningarna konstaterade delegationen att felaktiga uppgifter i ansökan och ej anmälda ändrade förhållanden var orsaken till drygt tre fjärdedelar av de felaktiga utbetalningarna i enskilda ersättningssystem som ingick i omfattningsstudierna. Den stora potentialen för att minska felaktiga utbetalningar ansågs därför ligga i att säkerställa att uppgifterna som ligger till grund för beslut om utbetalningar är korrekta.

Delegationen konstaterade vidare att det finns en stor outnyttjad potential i digitalisering och artificiell intelligens (AI) för att minska felaktiga utbetalningar, bl.a. framfördes att det finns en outnyttjad

¹⁰⁷ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4) och *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6).

¹⁰⁸ Särskilt riskfyllda system ansågs vara arbetslöshetsersättning, assistansersättning, bostadstillägg till pensionärer, äldreomsorgsstöd, dagbetsättning till asylsökande, ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program, lönebidrag, nystartsjobb, studiemedel för studier i utlandet och tillfällig föräldrapenning.

¹⁰⁹ Tillfällig föräldrapenning, lönebidrag, nystartsjobb, assistansersättning, sjukersättning och sjukpenning.

potential i riskbaserade kontroller och informationsutbyte. Delegationens kartläggning visade exempelvis att kontroller som baseras på dataanalyser och AI används i liten men varierande omfattning på berörda myndigheter. Det framkom också att det fanns rättsliga hinder samt osäkerhet som hämmade utvecklingen på området. Det gällde särskilt utvecklingen av riskbaserade kontroller och informationsutbyte, vilka bedömdes som centrala verktyg för att säkerställa korrekta uppgifter.¹¹⁰

När det gällde styrning och uppföljning ansåg delegationen att det var svårt att få en helhetsbild av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Frågorna hanterades inte samlat. Det saknades mål på utgiftsområdesnivå och återrapporteringen i budgetpropositionen var svår att överblicka. Det framhölls att frågorna inte heller hanterades systematiskt i riksdagsutskottens behandling av budgetpropositionen utan i stället utgick styrningen från enskilda utgiftsområden och enskilda myndigheters verksamhet.

Utredningen lämnade ett antal förslag i syfte att åtgärda de ovan beskrivna och andra problem på området, t.ex. lämnades förslag om att inrätta ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen med representanter för berörda myndigheter och Finansdepartementet. Rådets kansli skulle inrättas hos Ekonomistyrningsverket. Ett sådant råd inrättades också under 2021.¹¹¹ Vidare föreslog utredningen att s.k. omfattningsstudier skulle göras återkommande och att potentialen med nya digitala metoder och AI skulle realiseras för att minska de felaktiga utbetalningarna. Därutöver föreslogs ett antal myndigheter få i uppdrag att ta fram förslag som ger dem uttryckligt lagstöd för förbättrade kontroller och i övrigt genomföra arbete i syfte att minska de felaktiga utbetalningarna.

Särskilt om utredningens förslag om utökat informationsutbyte

Delegationen lämnade förslag om författningsändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkrings administration. Ändringen syftade till att Försäkringskassan elektroniskt ska kunna inhämta uppgifter från arbets-

¹¹⁰ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 5).

¹¹¹ Se vidare förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

givardeklarationerna i de ersättningssystem där uppgifterna är av betydelse för tillämpningen av SFB.¹¹²

Det fanns också frågor som delegationen ansåg behövde utredas ytterligare. Delegationen föreslog därför att regeringen skulle tillsätta en utredning för att identifiera myndigheters, arbetslöshetskassors och kommuners behov av informationsutbyte i syfte att säkerställa korrekta utbetalningar.¹¹³ Vidare föreslogs att de utbetalande myndigheterna skulle uppdras att ta fram förslag som ger dem uttryckligt lagstöd att behandla personuppgifter för kontrolländamål.¹¹⁴

Utredningen bedömde att det fanns en stor outnyttjad potential att motverka felaktiga utbetalningar med hjälp av uppgifter i arbetsgivardeklarationerna i ersättningssystem som administreras av andra myndigheter och organisationer än Försäkringskassan. Därför föreslogs att de fem utbetalande myndigheterna, Skatteverket och SKR skulle få i uppdrag att lämna förslag på hur ett rättsligt stöd kan utformas som ger de utbetalande myndigheterna och kommunerna elektronisk tillgång till uppgifter från arbetsgivardeklarationerna. I det tänkta uppdraget skulle det ingå att se över regleringen av hur uppgifterna får användas, att göra en bedömning av uppgifternas kvalitet och att ta fram åtgärdsförslag i syfte att stärka kvaliteten på uppgifterna. Vidare skulle det ingå i uppdraget att identifiera vilka ytterligare uppgifter som vore önskvärda att inkludera i deklarationerna i syfte att motverka felaktiga utbetalningar och för att kunna bedöma effekterna av de föreslagna förändringarna när det gäller felaktiga utbetalningar.¹¹⁵

¹¹² Frågan behandlas också i två tidigare framställningar från Försäkringskassan se bl.a. *Behov av ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2018/05693).

¹¹³ Delegationens förslag om att myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas behov borde identifieras överensstämmer delvis med uppdragsbeskrivningen för föreliggande utredning

¹¹⁴ Arbetsförmedlingen har fått uttryckligt lagstöd för att behandla personuppgifter för kontrolländamål. Se prop. 2019/20:117 *Förutsättningar för etableringsjobb och vissa frågor om kontroll inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*, bet. 2019/20:AU12, rskr. 2019/20:282. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har inkommit med en skrivelse *Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2020/09443) som behandlar sådana frågor. Promemorian har remissbehandlats. Se också Arbetsförmedlingens hemställan om krav på arbetsgivare och behandling av personuppgifter för kontroll (A2021/01159).

¹¹⁵ Delar av förslaget till uppdrag ingår i VAB-utredningen (S 2020:14, dir. 2020:114 Ett modernare och enklare regelverk för tillfällig föräldrapenning med minskad risk för felaktiga utbetalningar). Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2022.

3.3.4 Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering (SOU 2018:14)

År 2016 tillsattes en utredning för att utvärdera tillämpningen och effekten av bidragsbrottslagen samt FUT-lagen.

Utredningen menade att FUT-lagen inte hade fått fullt genomslag. Orsaken var bl.a. en osäkerhet om i vilka situationer en underrättelse bör skickas, vilken information som i så fall får, bör eller ska bifogas och att hanteringen i praktiken är manuell, vilket är tidskrävande.

Särskilt om utredningens förslag om utökat informationsutbyte

Utredningen föreslog ändringar i bidragsbrottslagen och FUT-lagen. Riksdagen har efter förslag från regeringen beslutat i enlighet med förslaget.¹¹⁶ Bidragsbrottslagens (2007:612) tillämpningsområde har därigenom utvidgas och avser även stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd). Därutöver genomfördes också ändringar i FUT-lagen som innebär att underrättelseskyldigheten även omfattar pensioner och sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och som avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde. Underrättelseskyldigheten utvidgades till att även omfatta kommunerna. De nya reglerna trädde i kraft den 1 januari 2020.

¹¹⁶ Prop. 2018/19:132, bet. 2019/20:SfU8, rskr. 2019/20:13. Regeringen har tillsatt en utredning (S 2021:03) som ska göra en översyn av möjligheterna att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott (dir. 2021:39). Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 augusti 2023. En delredovisning avseende Försäkringskassan ska lämnas senast den 15 juni 2022.

3.3.5 Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25)

Mot bakgrund av den snabba teknik- och samhällsutvecklingen tillsatte regeringen Digitaliseringsrättsutredningen år 2016. Utredningen hade till uppgift att kartlägga och analysera vilken lagstiftning som kan anses i onödan försvåra den fortsatta digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. Några prioriterade områden belystes särskilt, nämligen hur digitaliseringen kunde underlätta informationsdelning mellan myndigheter och enskilda samt förhållandet mellan myndigheter och leverantörer.

Utredningens kartläggning visade bl.a. att det finns behov av att anpassa gällande rätt rörande informationsutbyten mellan myndigheter. Utredningen konstaterade att dataskyddsregleringen och sekretessregleringen var onödigt hindrande eller hämmande i samband med digitaliseringsåtgärder. Utredningen menade vidare att digitalisering av informationsutbyten mellan myndigheter är av stor betydelse, inte bara för de effektivitetsvinster som den digitala formen för sådana utbyten i sig för med sig, utan även för fortsatt automation av myndigheters ärendeprocesser. Utredningens kartläggning visade vidare att flera myndigheter under senare år samverkat för att ta fram gemensamma hemställningar om författningsändringar som behövs för myndighetsgemensamma utvecklingsarbeten. Mot bakgrund av den problembild som framkom i kartläggningen övervägde utredningen att föreslå större ändringar i gällande rätt, men tidigare erfarenheter talade emot det eftersom större reformer på rättsområdet varit svåra att genomföra på kort tid. Med tanke på behovet av att i närtid undanröja rättsliga hinder mot digitala informationsutbyten såg utredningen i den närmaste framtiden i stället framför sig ett anpassningsarbete av gällande rätt. Utredningen menade därför att förändringar i registerförfattningar bör prioriteras för att på ett samordnat och metodiskt sätt se till att digitaliseringsarbetet inte hämmas eller hindras i onödan. Vidare föreslogs ett beredningsorgan i form av en kommitté eller särskild utredare som under de närmast kommande åren skulle ta fram beredningsunderlag för anpassning av gällande rätt vid digitalisering av ärendehandläggning i förvaltningen.

3.3.6 Kontroll för ökad tilltro (SOU 2020:35)

Den tidigare Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden¹¹⁷ hade i uppdrag att göra en inledande analys av vilka för- och nackdelar som finns med en samordnad utbetalningsfunktion för utbetalningar från välfärdsystemen. Utredningen drog slutsatsen att det finns stora fördelar med att i högre grad samordna utbetalningar från välfärdssystemen och ansåg därför att en samordnad statlig utbetalningsfunktion borde inrättas och kombineras med en förstärkt utbetalningskontroll. Utredningen menade att regeringen i särskild ordning borde utreda frågan om hur en samordnad statlig utbetalningsfunktion borde organiseras och hur dess uppdrag närmare bör se ut.¹¹⁸

År 2018 tillsatte regeringen Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (dir. 2018:50). I direktiven till utredningen konstaterade regeringen att det trots ett mångårigt arbete för att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar fortfarande fanns risk för felaktiga och oförenliga utbetalningar från olika utbetalningssystem. Utredningen uppdrogs därför bl.a. att analysera hur en samordnande funktion för systemövergripande riskanalyser, urval och kontroller av utbetalningar från välfärdssystemen kan stärka arbetet mot felaktiga utbetalningar samt lämna förslag på hur funktionen kan organiseras.

I betänkandet konstaterade utredningen att det skett stora förändringar i samhället de senaste två decennierna som fört med sig en rad konsekvenser. En sådan var att riskerna för mer sofistikerat och mer medvetet missbruk av välfärdssystemen har ökat. Där problembilden tidigare i stor utsträckning handlade om enskilda individers fusk, exempelvis kolliderande utbetalningar, uppfattade utredningen en helt annan typ av upplägg som numera drabbar välfärden. Företag och identitetsmissbruk används som verktyg för att felaktigt få utbetalningar från välfärdssystemen. Utredningen konstaterade att det stora flertalet företag i välfärden är seriösa men att svårigheten är att upptäcka de företag som används för att missbruka välfärdssystemen. Digitaliseringen innebär att identitetsmissbruk kan bedrivas i stor skala på ett sätt som tidigare inte gått.

¹¹⁷ SOU 2017:37.

¹¹⁸ Att en gemensam statlig utbetalningsfunktion snarast bör utredas lyftes även fram i SOU 2018:14 *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering*.

Utredningen konstaterade vidare att myndigheterna lägger ner ett omfattande arbete på att motverka felaktiga utbetalningar, men alla myndigheter utgår från den egna verksamheten. Begränsningar i gällande regelverk och otillräckliga möjligheter för myndigheter att snabbt kommunicera information om nya former av fusk gör att myndigheternas möjligheter att ingripa är begränsade, vilket ytterligare hämmar möjligheterna att upptäcka felaktiga utbetalningar.

Utredningen konstaterade att många gånger finns de uppgifter som skulle behövas för att upptäcka felaktigheter hos en annan myndighet. Det kan vara så att den beslutande myndigheten inte har tillgång till uppgiften eller inte får använda den för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar på grund av sekretessregler och bestämmelser om behandling av personuppgifter.

Utredningen föreslog att en ny myndighet inrättas för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen. I budgetpropositionen för 2022¹¹⁹ meddelade regeringen att en ny myndighet för systemövergripande kontroller av utbetalningar från välfärdssystemen bör bildas. Enligt regeringen ska myndigheten inleda sin verksamhet under 2023.

Enligt utredningens förslag ska verksamheten vara ett komplement till välfärdsmyndigheternas kontrollarbete. Ansvaret för ärendehandläggning och beslut ska enligt förslaget ligga kvar på respektive myndighet. Utredningens förslag ska inte heller begränsa de kontroller som görs hos myndigheterna inom ramen för respektive förmån eller stöd. Myndigheten för utbetalningskontroll ska även administrera ett system med transaktionskonto för utbetalningar. Enligt förslaget ska utbetalningar från Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten omfattas av myndighetens uppdrag. Även Skatteverket omfattas av förslagen i vissa delar.

När det gäller frågan om kommuners utbetalningar konstaterade utredningen att omfattningen och beskaffenheten av felaktiga utbetalningar inom den kommunala välfärden inte är tillräckligt belagd. Problembilden tycks likna den som finns för de statliga välfärdsutbetalningarna. Flera stora skillnader finns dock mellan statliga och kommunala utbetalningar inom välfärden, varför möjligheten för kommuner att ansluta sig till de funktioner som Myndigheten för utbetalningskontroll ansvarar för borde utredas vidare. Även möjlig-

¹¹⁹ Prop. 2021/22:1, utg. omr. 2.

heten för regionerna att ansluta sig till dessa funktioner menade utredningen borde utredas.

Särskilt om utredningens förslag om utökat informationsutbyte

Utöver inrättandet av den nya myndigheten föreslog utredningen bl.a. sekretessbrytande underrättelse- och uppgiftsskyldigheter för att möjliggöra informationsutbytet. Förslagen innebär att ett antal myndigheter ska kunna lämna vissa närmare angivna uppgifter till den nya myndighetens verksamhet med dataanalyser, urval och för fördjupade granskningar. Utredningen menade att intrånget i enskildas personliga integritet var proportionerligt till syftet att kunna upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och därigenom motverka välfärdsbrottslighet.

3.3.7 Förhinder av brott kopplade till de stödåtgärder som vidtas med anledning av det nya coronaviruset (Ds 2020:28)

I samband med covid-19-pandemin ställdes Sverige och andra länder inför en situation som krävde extraordinära åtgärder. Ett stort antal stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser beslutades.

Mot bakgrund av att många av de stödåtgärder som beslutades togs fram under stor tidspress fanns ett behov att tillsammans med dessa analysera samhällets förmåga att stå emot brottslighet, särskilt organiserad och systematisk sådan, som skulle kunna begås i samband med de nya regler och åtgärder som beslutats. Analysen redovisades i departementspromemorian Uppdrag om förhinder av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset.¹²⁰

De slutsatser som drogs i promemorian var att system för bidrag och stöd måste vara robusta under normala förhållanden. Det framhölls bl.a. att myndigheterna behöver ha reella möjligheter att före en utbetalning utföra effektiva kontroller av den som ansöker om

¹²⁰ Ds 2020:28.

stöd och att arbetet i Regeringskansliet med åtgärder mot fusk med välfärdssystemen måste samordnas mellan departementen.

Särskilt om promemorians förslag om utökat informationsutbyte

Några nya förslag lämnades inte i promemorian. Däremot gjordes en inventering av förslag med koppling till välfärdssystemet som antingen förts fram av myndigheterna själva eller föreslagits av olika utredningar. Bland de förslag som redovisades fanns tidigare lämnade förslag som gällde de utbetalande myndigheternas behov av utökat informationsutbyte. Av de förslag som redovisades i promemorian har en del lett till författningsändringar eller andra åtgärder.¹²¹

3.3.8 Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer (SOU 2021:57)

I syfte att åstadkomma ett regelverk som ökar folkbokföringens tillförlitlighet och förhindrar att uppgifterna i folkbokföringen kan utnyttjas på ett felaktigt sätt tillsattes Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer 2019.

I uppdraget ingick att föreslå åtgärder som förbättrar förutsättningarna för att en persons bosättning ska kunna fastställas korrekt och att rätt personuppgifter om dem som är folkbokförda finns registrerade i folkbokföringsdatabasen. I uppdraget ingick att lämna förslag om ett säkrare system för samordningsnummer.

Utredningen lämnade utöver förslag som syftar till att stärka kvaliteten i folkbokföringen vissa förslag om utökat informationsutbyte.

¹²¹ Som exempel kan nämnas att Tillväxtverkets beslut om stöd vid korttidsarbete och beslut om återkrav av stödet numera är offentliga (prop. 2020/21:168 *Undantag från sekretess för beslut om stöd vid korttidsarbete*, bet. 2020/21:KU32, rskr. 2020/21:373). Regeringen har tillsatt ett antal utredningar på området: VAB-utredningen (S 2020:14, dir. 2020:114), En översyn av stödet vid korttidsarbete (Fi 2021:05, dir. 2021:79) och Bolaget som brottsverktyg (Ju 2021:18, dir. 2021:115).

Särskilt om utredningens förslag om utökad informationsutbyte

Utredningen föreslog att vissa myndigheter, utan hinder av sekretess, ska vara skyldiga att på begäran lämna uppgifter till Skatteverket för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Det rör sig främst om uppgifter som Skatteverket redan i dag inhämtar från olika myndigheter på manuellt sätt, såsom adress och andra kontaktuppgifter, uppgifter om utbetalningar av olika förmåner och uppgift om en person är arbetssökande. Utredningens förslag innebär att uppgiftslämnandet skulle kunna ske på medium för automatiserad behandling.¹²²

Utredningen föreslog även att Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas underrättelseskyldighet till Skatteverket avseende beslut om avvisning eller utvisning ska gälla oavsett om beslutet förenats med återreseförbud och att Migrationsverket ska underrätta Skatteverket om ett uppehållstillstånd har återkallats genom laga-kraftvunnet beslut. Vidare föreslogs att underrättelseskyldigheten i samband med utvisning, avvisning och återkallade eller utgångna uppehållstillstånd ska gälla i samtliga fall, inte bara för folkbokförda personer.¹²³

3.3.9 Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet (Ds 2021:1)

För att följa upp och analysera arbetet med myndighetsgemensamma kontroller mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet samt lämna förslag på hur insatser inom området ska vara effektiva och ändamålsenliga utreddes frågor om arbetslivskriminalitet närmare i departementspromemorian Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet.

Bakgrunden var att flera myndigheter i återrapporeringen av ett regeringsuppdrag framfört att det finns svårigheter förknippade med informationsutbyte. Svårigheterna innebär bl.a. att möjligheterna att gemensamt ta fram riskurval är otillräckliga.¹²⁴ I departements-

¹²² Betänkandet har remissbehandlats.

¹²³ Förslag om utökad informationsutbyte mellan Skatteverket och Migrationsverket lämnades också i SOU 2017:37, s. 320–332.

¹²⁴ Arbetsmiljöverket (2019) *Återrapporering – regeringsuppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet* (2017/065732).

promemorian kartlades därför i vilka situationer dessa svårigheter aktualiseras och vilken information som behöver utbytas för en effektiv och ändamålsenlig kontroll. En del av arbetet var att undersöka förutsättningarna för digitalt informationsutbyte och en myndighetsgemensam tipsingång. Det ingick inte i uppdraget att lämna författningsförslag.

Särskilt om promemorians förslag om utökat informationsutbyte

I promemorian föreslogs att regeringen skyndsamt bör tillsätta en utredning för att identifiera det ur juridisk synvinkel lämpligaste sättet att möjliggöra för samtliga eller en delmängd av de samverkande myndigheterna att kunna delge varandra nödvändig information. Utredningen borde enligt promemorian särskilt överväga ändamålsenligheten i, och möjlig utformning av, en sekretessbrytande bestämmelse i lag för ändamålet samt bedöma möjligheterna till avsedd informationsöverföring inom nuvarande regelverk. Vidare framfördes att den föreslagna utredningen borde bedöma om åtgärder behövs för att öka myndigheternas reella möjligheter att dela information med stöd av FUT-lagen.¹²⁵

3.4 Förslag från myndigheter

3.4.1 Några myndighetsrapporter

Vid sidan av de statliga utredningar och departementspromemorior som författats under senare år har olika myndigheter producerat ett antal rapporter på området. En del av dessa är resultat av särskilda uppdrag som regeringen beslutat om. I andra fall har myndigheterna själva uppfattat ett behov av att på eget initiativ utreda frågorna. Ett flertal rapporter lyfter frågan om att det finns behov av att se över sekretesslagstiftningen för effektiv samverkan.¹²⁶ Nedan redovisas några myndighetsrapporter som är relevanta för utredningens arbete med att identifiera vilka ytterligare uppgifter myndigheterna behöver.

¹²⁵ Vid sidan av föreliggande utredning har regeringen också beslutat att inrätta en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet (dir. 2021:74).

¹²⁶ Se t.ex. rapporten - *Lägesbild 2021 För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet*. Behoven redovisas närmare i kapitel 5.

Bolagsverket

Bolagsverket fick i regleringsbrevet för 2018 i uppdrag att redovisa hur myndigheten utifrån sin instruktion arbetar med att förebygga ekonomisk brottslighet.¹²⁷ Vidare skulle myndigheten lämna förslag på möjliga åtgärder inom ramen för myndighetens verksamhetsområde för att i ökad utsträckning förebygga penningtvätt, finansiering av terrorism eller annan ekonomisk brottslighet. Samma år fick Bolagsverket i uppdrag att, i dialog med Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten, utveckla metoder och arbetssätt vid Bolagsverket för att utöka sina kontrollfunktioner vid registrering av olika företagsuppgifter såsom nyregistrering av företag, ändring av företrädare för företag och inlämnande av årsredovisning.¹²⁸ Metoderna skulle syfta till att försvåra möjligheterna att nyttja företag för att begå brott och att den tidsrymd som företag kan användas i ett sådant syfte minskas. Vid uppdragets genomförande skulle hänsyn tas till resultat och slutsatser från det pågående uppdraget i regleringsbrevet.

Bolagsverkets förebyggande arbete mot penningtvätt, finansiering av terrorism och annan ekonomisk brottslighet

I rapporten om Återrapportering av regeringsuppdrag om Bolagsverkets förebyggande arbete mot penningtvätt, finansiering av terrorism och annan ekonomisk brottslighet redovisades myndighetens ekobrottsarbete.¹²⁹

Bolagsverket redovisade ett flertal åtgärder som myndigheten har vidtagit, bl.a. åtgärder för att minska risken för s.k. företagskapningar där obehöriga personer registrerar sig som företrädare i företag och för en enklare informationsspridning. Bolagsverket konstaterade att myndigheten även skulle kunna bidra till att ekonomisk brottslighet förhindras eller upptäcks genom att analysera registerinnehåll, händelser och samband för att identifiera beteenden som kan vara tecken på ekonomisk brottslighet för att sedan leverera

¹²⁷ Bolagsverkets regleringsbrev för 2018 (dnr N2017/07675/SUN, 2017-12-18).

¹²⁸ Uppdrag att utveckla metoder och arbetssätt för ökade kontroller vid registrering av företagsuppgifter (dnr N2018/01305/SUN, 2018-02-22).

¹²⁹ AD 212/2018. Se också Bolagsverket (2018) *Återrapportering av regeringsuppdrag att utveckla metoder och arbetssätt för ökade kontroller vid registrering av olika företagsuppgifter* (AD 212/2018) och (2019) *Bolagsverkets brottsförebyggande arbete* (AD 1743/2019).

analysresultatet till brottsbekämpande myndigheter. Enligt Bolagsverket kräver ett sådant förfarande ett tydliggörande av myndighetens instruktion och att de författningar Bolagsverket lyder under ses över. Vidare ansåg Bolagsverket att myndigheten bör omfattas av LUS.¹³⁰

Inspektionen för vård och omsorg

I regleringsbrevet för 2020 fick Inspektionen för vård och omsorg i uppdrag att göra en analys av regelverket för tillståndsprövning, en analys av arbetet med assistansanordnare och en analys av ägar- och ledningsprövning samt att upprätta ett omsorgsregister.¹³¹

Inom ramen för regeringsuppdraget har Inspektionen för vård och omsorg lämnat tre rapporter med ett flertal förslag till författningsändringar varav några avser ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter och kommuner.

Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare

I rapporten Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare¹³² lämnades ett flertal förslag på författningsändringar i syfte att ge myndigheten bättre förutsättningar att säkerställa kvaliteten för brukare genom att snabbare, enklare och mer träffsäkert identifiera oseriösa verksamheter. Inspektionen för vård och omsorg föreslog att Försäkringskassan och kommuner ska få möjlighet att stoppa utbetalning av assistansersättning till brukare som anlitat anordnare utan tillstånd och att Försäkringskassan genom en författningsändring i 110 kap. 14 § SFB ges möjlighet att hämta uppgifter om andra än den försäkrade.¹³³

När det gäller ett utökat informationsutbyte föreslogs att Inspektionen för vård och omsorg ska omfattas av LUS samt att

¹³⁰ Bolagsverket har i ett rättsligt ställningstagande (AD 3697/2020) gjort bedömningar som innebär att det inte längre föreligger något hinder mot att göra riskanalyser och sammanställningar och dela resultatet. I sammanhanget kan nämnas att regeringen nyligen tillsatt en utredning som ska överväga och föreslå åtgärder för att motverka att företag används för att begå brott (Ju 2021:18, dir. 2021:115).

¹³¹ Inspektionen för vård och omsorgs regleringsbrev för 2020 (S2019/05315/RS, 2019-12-19).

¹³² IVO 2020–11.

¹³³ Se också Försäkringskassans skrivelse (2020) *Framställning om ändring i 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken* (S2020/04520) och Ds 2020:28.

myndigheten ska ges direktåtkomst till vissa uppgifter i belastnings- och misstankeregister. Vidare föreslogs att en sekretessbrytande bestämmelse gentemot Skatteverket införs i SdbF så att Inspektionen för vård och omsorg kan få tillgång till uppgifter om enskilda skattekonton. I rapporten föreslås också att det i utlänningslagen (2005:716), förkortad UtlL, införs en skyldighet för Migrationsverket att till Inspektionen för vård och omsorg anmäla avslag på ansökningar om arbetstillstånd hos assistansanordnare på grund av misstänkta skenanställningar, falska arbetsintyg eller andra oegentligheter.

Mot ett datadrivet arbetssätt

I rapporten *Mot ett datadrivet arbetssätt* – En analys av möjligheterna att förenkla ägar- och ledningsprövningen och tillgängliggöra omsorgsregistret¹³⁴ redovisades att det manuella arbetssätt myndigheten använder i dag inte är ändamålsenligt. Det nuvarande arbetssättet möjliggör inte en effektiv inhämtning och bearbetning av all information som behövs för att myndigheten ska kunna göra ägar- och ledningsprövningar på ett effektivt och träffsäkert sätt och hålla ändamålsenliga register med korrekt information. Inspektionen för vård och omsorg redovisade att myndigheten har påbörjat ett brett omställningsarbete mot ett mer digitaliserat arbetssätt som myndigheten menar kan lösa en del av de problem som är förknippade med det manuella arbetssättet. För att nå hela vägen ansåg myndigheten att det behövs författningsändringar.

En del av förslagen var följdändringar av de förslag som lämnats i rapporten *Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare* (se ovan). Inspektionen för vård och omsorg presenterade även flera förslag som utökar och harmoniserar sanktionsmöjligheterna kopplade till den föreslagna utökningen av anmälningsplikten, tillstånd och olovliga verksamheter.

När det gäller förslag om utökat informationsutbyte menade Inspektionen för vård och omsorg att en ny bestämmelse borde införas i SdbF. Den föreslagna bestämmelsen skulle innebära att Inspektionen för vård och omsorg genom ett elektroniskt utlämnande av uppgifter får tillgång till de uppgifter som myndigheten

¹³⁴ IVO 2020–12.

behöver från Skatteverkets beskattningsdatabas. Förslaget är en utvidgning av det förslag som lämnats i den tidigare rapporten.¹³⁵ Vidare föreslogs en ny underrättelseskyldighet för Polismyndigheten avseende brottsmisstänkta personer som bedriver tillståndspliktig verksamhet enligt SoL.

Inspektionen för vård och omsorg föreslog också vissa förändringar i anmälningsskyldigheten för aktörer som har tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, för kommuner samt för Statens institutionsstyrelse.

Analys av regelverket för tillståndsprövning

I rapporten *Analys av regelverket för tillståndsprövning*¹³⁶ redovisas den analys som Inspektionen för vård och omsorg har genomfört och de förslag och slutsatser som myndigheten har kommit fram till gällande regelverket för tillståndsprövning.

Inspektionen för vård och omsorg föreslår att regleringen av föreståndarens och verksamhetsansvariges ansvarsområde, kompetens och lämplighet tydliggörs och skärps. Som en följd av det föreslås att 16 b § förordningen (1999:1134) om belastningsregister ändras så att belastningsregister avseende föreståndare i LSS-verksamheter får hämtas in. Vidare föreslås att ytterligare brott ska upptas i den förteckningen brott som Inspektionen för vård och omsorg har rätt att ta del av och en utökning av brott som omfattas av registerutdragen.

När det gäller uppgifter från kommuner föreslås att de åläggs en skyldighet att underrätta Inspektionen för vård och omsorg när de häver avtal med utförare eller när de uppmärksammar allvarligare brister i utförandet.

¹³⁵ Inspektionen för vård och omsorg (2020) *Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare* (IVO 2020–11).

¹³⁶ IVO 2021–4.

3.4.2 Särskilda skrivelser till regeringen

Förslag att utreda om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda

Försäkringskassan har i en skrivelse framfört att det finns ett behov av att utreda om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda.¹³⁷

Den främsta orsaken är att det behövs ett förändrat sätt att se på arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och det behövs en effektivare statsförvaltning som är mindre sårbar för organiserade och avsiktligt brottsliga upplägg. Försäkringskassan arbetar kontinuerligt med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar men av skrivelsen framgår att det regelverk som finns i dag inte är tillräckligt effektivt eller ändamålsenligt för att kunna komma till rätta med de felaktiga utbetalningarna. Myndigheten menar att möjligheterna att samköra uppgifter från olika myndigheter för att göra kontroller inför beslut tillräckligt effektiva eller prediktiva är mycket begränsade. Utgångspunkten är att beslut ska fattas på ett så fullgott underlag som möjligt, vilket också måste anses vara det bästa för den enskilde. För den enskilde skulle det innebära att man inte behöver skicka in samma underlag flera gånger till olika myndigheter. I stället skulle de bara behöva kontrollera att uppgifterna är korrekta.

Försäkringskassan framhåller att 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 generalklausulen i OSL, som ska tillämpas restriktivt. En intresseavvägning behöver göras i varje enskilt fall – eller i förväg t.ex. vid användningen av en automatiserad ”fråga-svar-tjänst” – samtidigt som generalklausulen anses av flera myndigheter som mycket svårtillämpad, menar Försäkringskassan.

Inom ramen för den utredning som Försäkringskassan anser behöver göras bör en rad komplexa områden analyseras. Det handlar framför allt om regelverken om offentlighet och sekretess och skyddet för den enskilde vid behandling av personuppgifter samt frågor

¹³⁷ Försäkringskassan (2021) *Framställan om utredning av om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda* (Ju2021/01700–1).

om informationssäkerhet. Ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter innebär en större spridning av personuppgifter. En utredning behöver enligt Försäkringskassan därför 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.

Förslag om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har i en skrivelse till regeringen angett att det finns ett behov av en omarbetning av 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.¹³⁸ Promemorian omfattar såväl ändringar som rör informationsutbyte som förslag om bestämmelsernas tillämpningsområde, personuppgiftsansvar och för vilka ändamål uppgifter ska få behandlas.

När det gäller förslag som direkt rör förutsättningar till utökat informationsutbyte föreslås bl.a. att samtliga bestämmelser om utlämnande på medium för automatiserad behandling upphävs eftersom övriga krav vid utlämnanden av uppgifter bedöms medföra ett tillräckligt skydd.¹³⁹

¹³⁸ Försäkringskassan och Pensionsmyndighetens skrivelse *Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2020/09443).

¹³⁹ Förslag har också lämnats i tidigare framställningar från Försäkringskassan (2018) *Om behov av ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2018/05693) samt Pensionsmyndighetens framställan om ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (VER 2020–53). Se också Försäkringskassan (2021) *Framställan om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749) och i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (Fi2021/02554).

Förslag på lagstiftningsåtgärder med anledning av covid-19-pandemin

Med anledning av de stödåtgärder som beslutats under covid-19-pandemin lämnade Försäkringskassan i maj 2020 in en sammanställning av förslag på regeländringar som Försäkringskassan, Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Tillväxtverket och Arbetsmiljöverket ansåg behövas för en effektivare bekämpning av fusk.¹⁴⁰

Ett flertal av förslagen avsåg utökat informationsutbyte mellan myndigheter. Försäkringskassan lyfte bl.a. fram att Tillväxtverket och Bolagsverket behöver inkluderas i kretsen av myndigheter som med stöd av LUS kan bryta sekretess i samverkan för att motverka brottslighet. Även Ekobrottsmyndigheten framförde att fler myndigheter bör omfattas av lagen. Regeringen beslutade i juni 2020 en förordningsändring som innebär att Tillväxtverket omfattas av lagen.¹⁴¹ Försäkringskassan lyfte även fram behovet att få lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling och att Försäkringskassan ska få möjlighet att inhämta uppgifter som avser en juridisk person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av SFB.¹⁴²

Skatteverket framförde att rekvisitet i FUT-lagen bör ändras så att det räcker med att det föreligger en risk för felaktiga utbetalningar. Vidare föreslog Skatteverket ett utvidgat tillämpningsområde för nämnda lag, bl.a. att fler bör omfattas av underrättelseskyldigheten och att även stöd till företag ska omfattas. Skatteverket ansåg också att fler myndigheter ska få rätt att ta del av månatliga arbetsgivardeklarationer på individnivå samt att Skatteverket ska få möjlighet att ”flagga” eller på annat sätt uppmärksamma andra myndigheter på tveksamheter avseende de inlämnade individuppgifterna. Skatteverket betonade, i likhet med Försäkringskassan, behovet av att myndigheter ska få möjlighet att inhämta större mängder information vid ett och samma tillfälle och att det bör

¹⁴⁰ Försäkringskassan, Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Tillväxtverket och Arbetsmiljöverket (2020) *Förslag på lagstiftningsåtgärder med anledning av Corona-pandemin* (Fi2020/02184).

¹⁴¹ SFS 2020:323 Förordning om ändring i förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

¹⁴² Se också Försäkringskassans redovisning (2017) *Uppdrag till Försäkringskassan att utreda förutsättningar för och konsekvenser av förslag om förbättrade möjligheter att inhämta uppgifter till beslutsunderlag* (S2017/07516).

kunna ske på elektronisk väg. Vidare framhölls att det finns behov av fler uppgiftsskyldigheter eller andra sekretessbrytandebestämmelser (som inte bygger på generalklausulen). Därutöver lyfte Skatteverket fram att det finns anledning att lätta på sekretessen för vissa uppgifter på skattekontot så att åtminstone myndigheter kan få del av alla de uppgifter som de behöver för sin verksamhet.

Flera av de förslag som Skatteverket lyfte fram rörde informationsutbyte mellan olika verksamhetsgrenar inom Skatteverket. Författningsändringar om ett effektivare informationsutbyte mellan olika verksamhetsgrenar har genomförts och trädde i kraft 1 juni 2020.¹⁴³

Förslag för att möjliggöra Arbetsförmedlingens kontroller av enskildas rätt att arbeta och vistas i Sverige

Arbetsförmedlingen har lämnat förslag om författningsändringar för att möjliggöra kontroller av enskildas rätt att arbeta och vistas i Sverige.¹⁴⁴

I skrivelsen lyfter Arbetsförmedlingen fram att det i dag saknas möjligheter att genomföra kontroller av arbetssökandes rätt att arbeta och vistas i Sverige. Arbetsförmedlingen har under en längre tid erfarit problem i verksamheten till följd av detta. En avsaknad av möjligheter till kontroller och nödvändig informationsöverföring från Migrationsverket har bl.a. lett till felaktiga beslut, felaktiga utbetalningar, resursförluster för myndigheten och rättsförluster för enskilda. Arbetsförmedlingen har därför på eget initiativ genomfört en översyn av det regelverk som ligger till grund för de upplevda problemen och begränsningarna. De stora förändringar som Arbetsförmedlingen genomgått under senare år och även står inför förutsätter ett tidsenligt och ändamålsenligt regelverk.

Arbetsförmedlingen föreslår ändringar i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Förslagen syftar bl.a. till att möjliggöra

¹⁴³ Prop. 2019/20:166, bet. 2019/20:FiU59, rskr. 2019/20:276.

¹⁴⁴ Arbetsförmedlingen (2021) *Hemställan om författningsändringar för att möjliggöra kontroller av enskildas rätt att arbeta och vistas i Sverige m.m.* (A2021/00917). Arbetsförmedlingen har också inkommit med en hemställan om Arbetsförmedlingens krav på arbetsgivare och behandling av personuppgifter för kontroll (dnr A2021/01159) som rör förutsättningarna att neka olämpliga arbetsgivare arbetsgivarstöd och för att kunna neka sådana arbetsgivare att vara anordnare av arbetsmarknadspolitiska insatser och behovet av lagstöd för att behandla uppgifter om polisanmälningar eller resultatet av sådana anmälningar.

elektroniskt utlämnande av uppgifter från Migrationsverket och att förutsättningarna för inskrivning vid myndigheten ska regleras och tydliggöras.

Förslag om ändring i lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar

Hösten 2019 samlades ett stort antal myndigheter bakom ett gemensamt initiativ mot välfärdsbrott. Initiativet går under benämningen MUR (Motståndskraft hos Utbetalande och Rättsvårdande myndigheter) och syftar till att stärka den gemensamma förmågan att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och förebygga samt beivra bidragsbrott.¹⁴⁵ Inom MUR-samarbetet har myndigheterna bl.a. analyserat förutsättningarna för att öka antalet underrättelser i syfte att upptäcka fler felutbetalningar och bidragsbrott. Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket föreslår i en gemensam skrivelse att en underrättelseskyldighet införs för regionerna samt att de rättsliga hindren för underrättelser på medium för automatiserad behandling undanröjs.¹⁴⁶

Myndigheterna har i skrivelsen lyft fram att FUT-lagen är ett viktigt verktyg i arbetet mot felutbetalningar och bidragsbrott. En viktig faktor är möjligheterna att lämna och ta emot underrättelser på ett enkelt och snabbt sätt. Enligt myndigheterna finns emellertid rättsliga hinder när det gäller att lämna underrättelser på medium för automatiserad behandling, vilket motverkar en effektiv tillämpning av lagen. Lagen omfattar inte heller regionerna, som har tillgång till uppgifter av betydelse för att upptäcka felutbetalningar och bidragsbrott.

¹⁴⁵ För närvarande deltar 22 myndigheter i MUR-samarbetet: Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, CSN, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Försäkringskassan, Inspektionen för socialförsäkringen, Inspektionen för vård och omsorg, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Skolinspektion, Skolverket, Socialstyrelsen, Tillväxtverket samt Åklagarmyndigheten.

¹⁴⁶ Försäkringskassan (2021) *Framställan om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar* (Fi2021/02564).

Förslag om att ge Migrationsverket direktåtkomst till lägenhetsregistret

Migrationsverket har i en skrivelse till regeringen lämnat förslag om att ge Migrationsverket direktåtkomst till lägenhetsregistret.¹⁴⁷ Av skrivelsen framgår bl.a. följande. I 10 a § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., finns bestämmelser som begränsar asylsökandes möjligheter att ordna bostad på egen hand, s.k. eget boende eller EBO. Migrationsverket har inga särskilda utredningsbefogenheter med anledning av dessa bestämmelser men ska se till att ett ärende om bistånd enligt lagen blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver (jfr 23 § FL [2017:900]). Migrationsverket har sett över vilka åtgärder som kan vidtas för att motverka eventuella situationer där den sökande uppger felaktiga adressuppgifter inom ramen för EBO.

Utifrån nuvarande regelverk finns begränsade möjligheter för Migrationsverket att vidta åtgärder som i någon högre grad motverkar sådant missbruk. Verket angav att informationen gällande möjligheter till bosättning för de personer som väljer EBO kan förtydligas och skulle även kunna vidta fler utredningsåtgärder tidigt i asylprocessen och från den asylsökande efterfråga ytterligare uppgifter, t.ex. uppgift om den uppgivna bostadens storlek och antalet personer som bor i den. Enligt nuvarande bestämmelser har Migrationsverket inte möjlighet att kontrollera riktigheten av lämnade uppgifter om bostaden och kan inte med säkerhet veta var en asylsökande faktiskt bor utan måste utgå från vederbörandes muntliga eller skriftliga uppgifter. Tillgång till lägenhetsregistret skulle göra det möjligt för Migrationsverket att maskinellt kontrollera vissa uppgifter om bostadens beskaffenhet för att därigenom bättre kunna bedöma sannolikheten i att den asylsökande faktiskt bor i den uppgivna bostaden. Migrationsverket föreslår därför att myndigheten ges direktåtkomst till lägenhetsregistret.

¹⁴⁷ Migrationsverket (2021) *Hemställan om direktåtkomst till lägenhetsregistret* (Ju2021/03225-1). Se också Migrationsverket (2019) *Hemställan om författningsändringar för att möjliggöra ett effektivt informationsutbyte i ärenden som rör uppehållstillstånd för arbete och olika kategorier av tillstånd för arbete* (S2020/00615, Ju2019-00650) där förslagen har genomförts genom SFS 2020:49 och SFS 2020:50 Förordning om ändring i förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter.

4 Kartläggning av behov av uppgifter för att säkerställa korrekta beslutsunderlag

4.1 Om kartläggningen

I föregående kapitel har utredningen redogjort för förslag som utredningar och myndigheter tidigare lämnat när det gäller behovet av informationsutbyte för att motverka bidragsbrott, felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och arbetslivskriminalitet. I utredningens uppdrag ingår även att närmare kartlägga vilka uppgifter berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen. Den kartläggningen finns i detta kapitel. I kapitel 5 redovisas sedan behoven av uppgiftsutbyte kopplade till arbetet med att samverka och kontrollera arbetsplatser.

Utredningen har gett myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor möjlighet att själva framföra vilka behov av utökad informationsutbyte som de identifierat. De behov som framförts avser dels nya uppgifter för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen, dels behov som innebär att uppgifter ska kunna utbytas på ett effektivare sätt. I kartläggningen redovisar utredningen behovet av informationsutbyte för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar som avser enskilda personer, antingen direkta ersättningar och bidrag eller till företag eller andra aktörer.¹⁴⁸

Det ska särskilt nämnas att kartläggningen utgår från vad registrerande myndigheter, utbetalande myndigheter, kommuner,

¹⁴⁸ När det gäller vilka utbetalningar som omfattas av utredningens uppdrag har utredningen utgått från samma avgränsningar som KUT-delegationen. Se SOU 2019:59, s. 62-63.

arbetslöshetskassor och tillsynsmyndigheter själva har lyft fram.¹⁴⁹ Utredningen gör alltså inte någon egen bedömning om skäligheten av de redovisade behoven eller någon egen rättslig bedömning av vad som begränsar informationsutbytet. Det senare redovisas på ett generellt plan i kapitel 6. De redovisade behoven av utökat informationsutbyte och vad som hindrar informationsutbytet reflekterar således bedömningen hos den myndighet som efterfrågat uppgiften. Det ska därför framhållas att vad som begränsar eller hindrar ett utlämnande inte nödvändigtvis speglar uppfattningen hos den myndighet som förvarar uppgiften.

Utredningen har i flera fall mottagit information om behov av uppgifter för vilka det av underlaget inte framgår närmare vilka uppgifter som avses eller vad som hindrar eller begränsar ett utbyte av sådana uppgifter i dag. Trots att vissa sådana behov inte har preciserats utesluter utredningen inte att sådana uppgifter kan ha stor betydelse för myndigheternas verksamhet. Eftersom utredningen inte haft förutsättningar att självständigt göra en djupare analys av detta redovisas sådana behov inte i kartläggningen.

Därutöver har det vid kontakter med företrädare för myndigheter framkommit att det finns behov av att se över vissa av myndigheternas registerförfattningar. Det gäller till exempel för att få bättre förutsättningar att behandla personuppgifter för dataanalys och urval.¹⁵⁰ Sådana frågor har stor betydelse för myndigheternas förutsättningar att rikta sina insatser i handläggning och kontrollutredning mot vissa områden eller ärendetyper där riskerna för felaktiga utbetalningar bedöms vara särskilt stora. I kartläggningen redovisas mer omfattande och övergripande behov översiktligt då en generell översyn av myndigheternas registerförfattningar inte ryms inom ramen för utredningens arbete.¹⁵¹ Vissa särskilt specificerade behov av författningsändringar i myndigheternas registerförfattningar redovisas i de fall där det är nödvändigt för att belysa

¹⁴⁹ När det gäller kartläggningen av kommuners och arbetslöshetskassors behov har utredningen inhämtat information från deras respektive samarbetsorganisationer, SKR och Sveriges A-kassor. Kommunernas behov kommer att redovisas i samband med slutredovisningen (se avsnitt 4.10).

¹⁵⁰ Med dataanalyser avses att använda verktyg och tekniker för att analysera stora mängder data vilket kan användas för att upptäcka samband, avvikelser och mönster. Med urval avses processen med att ta fram urvalsträffar för t.ex. åtgärd i handläggningen, se närmare om begreppens betydelse i SOU 2020:35, s. 110.

¹⁵¹ Se utredningens bedömning i kapitel 6 om behovet att se över flera av myndigheternas registerförfattningar i särskild ordning.

myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors förutsättningar att utbyta information med varandra.

Framförda förslag på hur de redovisade behoven kan tillgodoses och hur eventuella författningsändringar bör utformas kommer att behandlas samlat tillsammans med utredningens förslag i slutredovisningen.

4.2 Bolagsverket

4.2.1 Uppdrag och ansvarsområde

Bolagsverkets uppdrag framgår av förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket. I myndighetens register finns information om cirka en miljon företag och föreningar. Bolagsverket ska se till att de regelverk och rutiner som verket disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag. Bolagsverket ska i så stor utsträckning som möjligt minimera riskerna för att dess rutiner utnyttjas för ekonomisk brottslighet.

Bolagsverket omfattas inte av underrättelseskyldigheten i FUT-lagen eller av LUS.

4.2.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Bolagsverket

Utredningen har mottagit information om att Bolagsverket har behov av ytterligare uppgifter från myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor än sådana som de i dag kan få del av. Detta för att bättre kunna förhindra felaktiga registreringar och för att förhindra att företag används som brottsverktyg. Det kan i sin tur bidra till att andra myndigheter får tillgång till ett mer korrekt beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen. Bolagsverket har redovisat nedanstående behov av uppgifter och utökat informationsutbyte.¹⁵²

¹⁵² Bolagsverket har också framfört att det behövs ytterligare författningsstöd för ett utökat maskinellt analysarbete som möjliggörs av ett utökat utbyte av information, och att det står klart att detta kan ske utan att uppgifterna röjs.

Tabell 4.1 Bolagsverkets framförda behov av utökad informationsutbyte

Behov av	Från/till	Framförd begränsning eller hinder för informationsutbyte
Uppgifter som lämnas inom ramen för samverkan mot organiserad brottslighet	Myndigheter som omfattas av LUS	Omfattas inte i dag av LUS

Källa: Utredningens sammanställning av Bolagsverkets framförda behov.

Informationsutbyte inom ramen för samverkan mot viss organiserad brottslighet

Bolagsverket deltar i olika samrådsgrupper och arbetsgrupper med samverkande myndigheter på nationell och regional nivå, exempelvis Samverkan mot identitetsintrång (SMID), Penningtvättsnätverket, det utökade nätverket till Operativa rådet samt Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. I dessa grupper samverkar myndigheterna för att motverka brottslighet och håller varandra informerade om aktuella tillvägagångssätt vid ekonomisk och annan brottslighet.

Bolagsverket har framfört att de ser ett behov av att fördjupa samarbetet med andra myndigheter, till exempel Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Inspektionen för vård och omsorg för att öka informationsutbytet i syfte att motverka att företag används som brottsverktyg.¹⁵³ Bolagsverkets samverkan med brottsbekämpande myndigheter skulle också underlättas om Bolagsverket fick rättsliga förutsättningar för att ta emot och lämna ut uppgifter som behövs för att förhindra, förebygga eller upptäcka ekonomisk brottslighet.

¹⁵³ Bolagsverket (2018) *Slutrapport ekobrottsuppdrag – slutredovisning av Näringsdepartementets uppdrag till Bolagsverket att utveckla metoder och arbetssätt för ökade kontroller vid registrering av olika företagsuppgifter* (AD 212/2018, N2018/01305/SUN). Se också *Bolagsverkets brottsförebyggande arbete* (AD 1743/2019) samt Bolagsverkets remissyttrande över SOU 2019:59 och SOU 2020:35. I sammanhanget kan nämnas att regeringen nyligen tillsatt en utredning som ska överväga och föreslå åtgärder som syftar till att motverka att företag används som brottsverktyg (Ju 2021:18, dir. 2021:115).

Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Bolagsverket menar att myndighetens bidrag till arbetet mot viss organiserad brottslighet är begränsat eftersom Bolagsverket inte omfattas av LUS. För att Bolagsverket ska omfattas krävs en ändring i förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

4.3 Kronofogdemyndigheten

4.3.1 Uppdrag och ansvarsområde

Kronofogdemyndighetens huvudsakliga uppgifter är indrivning, verkställighet, betalningsföreläggande och handräckning, skuld-sanering samt tillsyn i konkurs. Myndighetens uppdrag framgår av förordningen (2016:1333) med instruktion för Kronofogdemyndigheten. Av förordningen framgår att Kronofogdemyndigheten ska förebygga och motverka ekonomisk brottslighet.

Kronofogdemyndigheten fattar inte sådana beslut om utbetalningar från välfärdssystemet som omfattas av utredningens uppdrag. Däremot omfattas myndigheten av underrättelseskyldigheten i FUT-lagen. Vidare omfattas Kronofogdemyndigheten av LUS och får därför lämna och ta emot uppgifter om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna delta i sådan samverkan som avses i lagen.

4.3.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Kronofogdemyndigheten

Utredningen har inte mottagit information om att Kronofogdemyndigheten har behov av ytterligare uppgifter som skulle bidra till ett bättre beslutsunderlag för utbetalande myndigheter än sådana som de i dag får ta del av. Det behov som framförts rör Kronofogdemyndighetens förutsättningar att lämna ut underrättelser vid felaktiga

utbetalningar på medium för automatiserad behandling.¹⁵⁴ Av nedanstående tabell framgår det redovisade behovet.

Tabell 4.2 Kronofogdemyndighetens behov av utökat informationsutbyte

Behov av	Till	Vad som begränsar eller hindrar informationsutbytet
Att på medium för automatiserad behandling kunna lämna underrättelser vid felaktiga betalningar från välfärdssystemen till arbetslöshetskassor	Arbetslöshetskassor	Det saknas rättsligt stöd för att få lämna ut uppgifter elektroniskt till enskilda

Källa: Utredningens sammanställning av Kronofogdens framförda behov.

Underrättelser på medium för automatiserad behandling till arbetslöshetskassor

Kronofogdemyndigheten har framfört att det finns behov av att på ett enkelt och snabbt sätt kunna lämna underrättelser om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen till arbetslöshetskassorna. I Framställan om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar, framförs att en förutsättning för att lagen ska få fullt genomslag är att underrättelser – på samma sätt som sker till andra myndigheter och kommuner – får lämnas till arbetslöshetskassorna på medium för automatiserad behandling.¹⁵⁵ Om underrättelser i större utsträckning kan lämnas på medium för automatiserad behandling skulle antalet underrättelser för att upptäcka fler felutbetalningar och bidragsbrott öka. De behöver då inte heller skickas via vanlig post vilket är onödigt ineffektivt och tidskrävande.

¹⁵⁴ Regeringen har tillsatt en utredning som ska göra en översyn av Kronofogdemyndighetens registerförfattningar (Fi 2021:11), se dir. 2021:104 En modern dataskyddsreglering för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten och förbättrade förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet.

¹⁵⁵ Försäkringskassan (2021) *Framställan om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar* (Fi2021/02564). I framställan framförs också att en underrättelseskyldighet bör införas för regionerna.

Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Det som hindrar ett effektivt utlämnande i dag är, enligt framställan, att arbetslöshetskassorna inte är att betrakta som myndigheter utan som enskilda i detta sammanhang och att elektroniskt utlämnande därför inte är möjligt.¹⁵⁶ Med den nuvarande regleringen kan Kronofogdemyndigheten lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling till myndigheter. När det gäller enskilda är, enligt 2 kap. 25 § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet, sådant utlämnande tillåtet endast om regeringen har meddelat föreskrifter om det. Bestämmelser om utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling finns i 11–17 §§ förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet. Någon bestämmelse som ger stöd för att lämna underrättelser enligt FUT-lagen till arbetslöshetskassorna finns inte i dag.¹⁵⁷

4.4 Skatteverket

4.4.1 Uppdrag och ansvarsområde

Bestämmelser om Skatteverkets uppdrag finns i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket. Verksamheten inom Skatteverket är uppdelad i flera olika verksamhetsgrenar, bl.a. beskattningsverksamheten, folkbokföringsverksamheten och id-kortsverksamheten. Skatteverket har också en brottsbekämpande verksamhet. I folkbokföringsverksamheten ansvarar Skatteverket för frågor om folkbokföring och personnamn. Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. I beskattningsverksamheten ska Skatteverket bl.a. fastställa och ta ut skatter, socialavgifter och andra avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas.

¹⁵⁶Jfr nedan under avsnitt 4.4.3. Se också prop. 2000/01:33 *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 112.

¹⁵⁷Det finns däremot stöd för att elektroniskt lämna ut skulduppgifter för inkassoändamål till arbetslöshetskassor enligt 12 § förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

Skatteverket fattar i dag inte sådana beslut om utbetalningar från välfärdssystemet som omfattas av utredningens uppdrag.¹⁵⁸ Däremot fyller Skatteverket en viktig funktion för att beslutsunderlaget för utbetalande myndigheter ska vara korrekt. Skatteverket, med undantag för myndighetens brottsbekämpande verksamhet, omfattas av underrättelseskyldigheten i FUT-lagen. Vidare omfattas Skatteverket av LUS och får därför lämna och ta emot uppgifter om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna delta i sådan samverkan som avses i lagen.

4.4.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Skatteverket

Utredningen Om folkbokföring och samordningsnummer bedömde i sitt betänkande att Skatteverket har behov av att kunna hämta in uppgifter från andra myndigheter för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen på ett enklare sätt. Utredningen har därför lämnat förslag som innebär att ett flertal myndigheter får uppgiftsskyldighet för fler uppgifter som behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.¹⁵⁹ Förslaget har remissbehandlats.

Skatteverket har framfört att det finns ett behov av en generell underrättelseskyldighet mellan myndigheter och en möjlighet för myndigheter att begära ut uppgifter från andra myndigheter om uppgiften behövs i den egna verksamheten samt behov av ändringar i FUT-lagen.¹⁶⁰ Vidare har Skatteverket framfört nedanstående behov.

¹⁵⁸ Skatteverket beslutar bl.a. om omställningsstöd till företag som har fått kraftigt minskad omsättning till följd av Covid-19-pandemin. Stödet utbetalas till företag och avser inte enskilda personer varför detta inte omfattas av utredningens uppdrag.

¹⁵⁹ SOU 2021:57, s. 275–308.

¹⁶⁰ Skatteverket föreslår bl.a. att FUT-lagens tillämpningsområde utvidgas. Förslagen kommer behandlas närmare i slutredovisningen. I sammanhanget kan också nämnas att regeringen har tillsatt en utredning som ska göra en översyn av Skatteverkets registerförfattningar (Fi 2021:11), se dir. 2021:104.

Tabell 4.3 Skatteverkets behov av utökat informationsutbyte

Behov av	Till	Framförd begränsning eller hinder för informationsutbyte
Att på medium för automatiserad behandling kunna lämna underrättelser vid felaktiga betalningar från välfärdssystemen till arbetslöshetskassorna	Arbetslöshetskassor	Det saknas rättsligt stöd för att få lämna ut underrättelser elektroniskt till enskilda från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och beskattningsverksamhet
Uppgifter av betydelse för beskattning från folkbokföringsverksamheten	Skatteverkets beskattningsverksamhet	Folkbokföringsverksamheten får inte lämna ut sådana uppgifter på eget initiativ

Källa: Utredningens sammanställning av Skatteverkets framförda behov.

Behov av att få lämna ut underrättelser på medium för automatiserad behandling till arbetslöshetskassor

Skatteverket har samma behov av att få lämna ut underrättelser på medium för automatiserad behandling till arbetslöshetskassor som redovisats i avsnittet om Kronofogdemyndigheten. I Framställan om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar anförts att en förutsättning för att lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska få fullt genomslag är att underrättelser – på samma sätt som sker till andra myndigheter och kommuner – får lämnas till arbetslöshetskassorna på medium för automatiserad behandling.¹⁶¹ Om underrättelser i större utsträckning kan lämnas på medium för automatiserad behandling skulle antalet underrättelser för att upptäcka fler felutbetalningar och bidragsbrott öka. De behöver då inte heller skickas via vanlig post vilket är onödigt ineffektivt och tidskrävande.

¹⁶¹ Försäkringskassan (2021) *Framställan om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar* (Fi2021/02564). I framställan framförs också att en underrättelseskyldighet bör införas för regionerna.

Behov av uppgifter från folkbokföringsverksamheten som har betydelse för en korrekt skatt

Skatteverket har framfört att folkbokföringsverksamheten i samband med sin handläggning av ärenden regelmässigt erhåller uppgifter som har direkt betydelse för beskattningsverksamhetens arbete. Det är fråga om uppgifter som lämnats till Skatteverket inom ramen för handläggningen av ett ärende, där handläggaren kan konstatera att den lämnade uppgiften innebär eller tyder på att ett skatteundandragande föreligger. Som exempel framför Skatteverket att i samband med prövning av ansökan om uppehållsrätt som arbetstagare, kan folkbokföringsverksamheten utifrån underlag som inkommit i ärendet uppmärksamma att arbetsgivaren inte har gjort något avdrag för skatt på redan utbetalad lön. I ett ärende om efterkontroll kan det framkomma att lönespecifikationerna som lämnats in inte överensstämmer med de arbetsgivaravgifter eller skatteavdrag som arbetsgivaren redovisat. Detta kan bero på att lönespecifikationen är falsk på så sätt att lön inte betalats ut, alternativt att någon skatt inte redovisats för utbetald lön.

Det förekommer även att en enskild eller representant för ett företag själv uppger att skatteundandragande pågår, genom att denne arbetar svart, att det fuskas med personalliggare eller att en arbetsgivare uppger delar av intäkterna från verksamheten som inte redovisas. Beskattningsverksamheten har därför behov av uppgifter om det misstänkta felet, underlaget som misstanken grundas på, dvs. anställningsavtal, lönespecifikationerna, kontoutdrag, tjänsteanteckningar, etc.¹⁶² Skatteverkets beslut kan fylla en viktig funktion för att beslutsunderlaget för utbetalande myndigheter ska bli korrekt.

4.4.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Underrättelser på medium för automatiserad behandling till arbetslöshetskassor

För Skatteverkets del kan underrättelser enligt FUT-lagen bli aktuella att lämnas från beskattningsverksamheten, folkbokförings-

¹⁶² Skatteverket har också framfört att det förekommer att folkbokföringen, utöver till beskattningsverksamheten, ser behov av att på eget initiativ kunna underrätta andra myndigheter om omständigheter som kan ha betydelse för deras verksamhet.

verksamheten, id-kortsverksamheten och äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna. Inom id-kortsverksamheten är det tillåtet att lämna uppgifter på medium för automatiserad behandling till såväl myndigheter som till enskilda, vilket innebär att underrättelser kan lämnas även till arbetslöshetskassor.¹⁶³ I den registerlag som gäller för Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter görs inte heller någon skillnad på myndigheter och enskilda. Där framgår att ett utlämnande på medium för automatiserad behandling får ske om det inte är olämpligt.¹⁶⁴ I de verksamheter där flest underrättelser aktualiseras, dvs. i beskattningsverksamheten och folkbokföringsverksamheten får Skatteverket däremot endast lämna underrättelser på medium för automatiserad behandling till andra myndigheter och inte till enskilda. Skatteverket har framfört att med myndighet avses statliga myndigheter, inkl. länsstyrelserna samt och kommunala nämnder av olika slag. Arbetslöshetskassorna omfattas därmed inte av begreppet myndighet utan är i detta sammanhang att anse som enskild.¹⁶⁵

Något rättsligt stöd för Skatteverkets beskattningsverksamhet och folkbokföringsverksamhet att lämna underrättelser till arbetslöshetskassorna enligt FUT-lagen på medium för automatiserad behandling finns alltså inte i dag.

Uppgifter från folkbokföringsverksamheten som har betydelse för en korrekt skatt

Skatteverket har framfört att eftersom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och beskattningsverksamhet utgör självständiga verksamhetsgrenar saknas det rättsliga förutsättningar för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet att på eget initiativ tillhandahålla vissa uppgifter till beskattningsverksamheten. Det saknas en bestämmelse som ger Skatteverkets folkbokföringsverksamhet skyldighet att underrätta beskattningsverksamheten om uppgifter. Det är fråga om uppgifter som folkbokföringsverksamheten hanterar inom ramen för sin verksamhet och som kan antas ha betydelse för beskattningsverksamheten.

¹⁶³ Prop. 2015/16:28 *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamhet hos Skatteverket*, s. 41 och 72.

¹⁶⁴ Se 9 § första stycket lag om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter.

¹⁶⁵ Prop. 2000/01:33, s. 112, se även prop. 2015/16:28, s. 41 och 72.

4.5 Arbetsförmedlingen

4.5.1 Uppdrag och ansvarsområde

Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet enligt förordningen (2007:1030) om instruktion för Arbetsförmedlingen. Myndigheten ska också säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott samt i detta arbete samverka med berörda parter.

KUT-delegationen fann i sina omfattningsbedömningar att av de totalt 33 miljarder kronor som Arbetsförmedlingen betalade ut i ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program, lönebidrag och nystartsjobb bedömdes 2 miljarder kronor (6 procent) utgöra felaktiga utbetalningar år 2018.¹⁶⁶

Arbetsförmedlingen omfattas av FUT-lagen. Det finns inga hinder för Arbetsförmedlingen att lämna sådana underrättelser på medium för automatiserad behandling till myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Vidare omfattas Arbetsförmedlingen av LUS och får därför lämna och ta emot uppgifter om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna delta i sådan samverkan som avses i lagen.

4.5.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har framfört att myndigheten behöver ha ändrade förutsättningar för sin behandling av personuppgifter.¹⁶⁷ Arbetsförmedlingen har vidare framfört behov av fler uppgifter från myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor än sådana de i dag kan få del av för att bättre kunna säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen. De behov som framförts rör också Arbetsförmedlingens förutsättningar att utbyta informa-

¹⁶⁶ SOU 2019:59, s. 91 och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6), s. 25.

¹⁶⁷ Frågorna behandlas närmare i kapitel 6.

tion på medium för automatiserad behandling. Av nedanstående tabell framgår de redovisade behoven.¹⁶⁸

Tabell 4.4 Arbetsförmedlingens behov av utökat informationsutbyte

Behov av	Från	Framförd begränsning eller hinder för informationsutbyte
Behov att kunna hämta in uppgifter direkt från Bolagsverket	Bolagsverket	28 kap. 12 § OSL
Uppgifter om ett sökande företag och om en viss arbetssökande får lön	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Uppgift om nedsättning av arbetsgivaravgift	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Uppgifter om studier datasystemen i Ladok och Beda	Lärosäten och CSN ¹⁶⁹	Förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor, förordningen med instruktion för Universitets- och högskolerådet och 28 kap. 9 § OSL
Uppgifter om ersättningar och beslut för arbetssökande	Försäkringskassan	28 kap. 12 § OSL
Livsmedelshanteringstillstånd och alkoholserveringstillstånd	Kommuner	28 kap. 12 § OSL
Uppgifter om uppehålls- och arbetstillstånd	Migrationsverket	Får inte utbytas på medium för automatiserad behandling
Uppgifter om återkallelsebeslut och avslagsbeslut	Migrationsverket	Får inte utbytas på medium för automatiserad behandling
Uppgifter om ansökning om förlängning av uppehålls- och arbetstillstånd	Migrationsverket	Får inte utbytas på medium för automatiserad behandling
Uppgifter om uppehållskort	Migrationsverket	Får inte utbytas på medium för automatiserad behandling
Uppgifter om EU-blåkort	Migrationsverket	Får inte utbytas på medium för automatiserad behandling

¹⁶⁸ I remissyttrandet över Ds 2020:5 *Kompletterande bestämmelser till utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU i fråga om medborgarnas rättigheter* (Ju2020/00608) framför Arbetsförmedlingen att det finns skäl att se över Arbetsförmedlingens och andra berörda myndigheters möjligheter och behov att ta del av uppgifter hos Migrationsverket om uppehållsstatus enligt utträdesavtalet. De i promemorian redovisade behoven hanteras inte närmare i denna promemoria. Arbetsförmedlingen har också framfört att det finns behov av ändringar i den rättsliga regleringen för att kunna samköra personuppgifter på ett sätt som möjliggör dataanalyser och urval, se bl.a. hemställan *Arbetsförmedlingens krav på arbetsgivare och behandling av personuppgifter för kontroll - Behov av förändrat regelverk*.

¹⁶⁹ Ladok är ett datasystem som ägs och används av 40 lärosäten och CSN. Den nationella betygsdatabasen Beda samlar in examina och slutbetyg från gymnasieskolor och komvux.

Behov av	Från	Framförd begränsning eller hinder för informationsutbyte
Grund för beslut om uppehållstillstånd	Migrationsverket	Sekretess hindrar att uppgiften lämnas ut vid handläggning av vissa ärendetyper och uppgifter får inte utbytas på medium för automatiserad behandling
Uppgift om ett uppehållstillstånd som beviljats för arbete är begränsat och i så fall på vilket sätt ¹⁷⁰	Migrationsverket	Sekretess hindrar att uppgiften lämnas ut vid handläggning av vissa ärendetyper och uppgifter får inte utbytas på medium för automatiserad behandling
Uppgift om en person är undantagen kraven på arbetstillstånd	Migrationsverket	Sekretess hindrar att uppgiften lämnas ut vid handläggning av vissa ärendetyper och uppgifter får inte utbytas på medium för automatiserad behandling

Källa: Utredningens sammanställning av Arbetsförmedlingens framförda behov.

Behov att kunna hämta in uppgifter om företag direkt från Bolagsverket

Arbetsförmedlingen har behov av att kunna lämna ut uppgifter i samband med att uppgifter begärs in från Bolagsverket. Det är nödvändigt för att kunna kontrollera uppgifter om arbetsgivare som sökt stöd utan att Arbetsförmedlingen genom sin begäran röjer sekretessbelagda uppgifter. Inför utbetalning av arbetsgivarstöd ska myndigheten alltid göra en arbetsgivarkontroll vilket innebär att myndigheten behöver göra detta regelbundet och ofta. I dag tillhandahålls uppgifterna via en allmänt tillgänglig prenumerations-tjänst som uppdateras med upp till en veckas fördröjning. Arbetsförmedlingen har i kontakter med utredningen framfört att myndigheten behöver få del av uppgifterna snabbare än så genom att få möjlighet att hämta information direkt från Bolagsverket. Att kunna kontrollera bolagen mot dagligen uppdaterad information som Bolagsverket har förbättrar Arbetsförmedlingens möjligheter att fatta korrekta beslut.

¹⁷⁰ Gäller även uppgift om vilken arbetsgivare och vilket slag av arbete som ett EU-blåkort är knutet till. Med EU-blåkort avses ett tillstånd som ger innehavaren rätt att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium i enlighet med villkoren i blåkortsdirektivet (2009/50/EG). Jfr. prop. 2012/13:148, s. 28.

Behov av uppgifter om företag som sökt eller får stöd samt om arbetssökande erhåller lön

Arbetsförmedlingen har framfört att det finns behov av uppgifter från Skatteverket för att säkerställa att det finns en pågående verksamhet vid beslut om arbetsgivarstöd. Arbetsförmedlingen har framfört att myndighetens kontrollarbete skulle underlättas väsentligt om uppgifterna även kan inhämtas för att upptäcka felaktiga utbetalningar. Arbetsgivarstöden ska betalas ut först efter att arbetsgivaren betalat lön och sociala avgifter. Enligt Arbetsförmedlingen förekommer det att arbetsgivare saknar möjlighet att själva bära lönekostnader och genom arbetsgivarstödet finansieras en verksamhet som inte bär sig själv, vilket inte är syftet med stöden.

För att hindra felaktiga utbetalningar behöver Arbetsförmedlingen kunna utreda om det är en seriös verksamhet och att verksamheten kan antas ha förutsättningar att betala ut löner till alla anställda innan beslut om stöd fattas av Arbetsförmedlingen. Uppgifter som kan vara relevanta är det sökande företags nettoomsättning, hur många anställda företaget har, totala arbetsgivaravgifter, inkomstuppgifter per arbetstagare och år. Även uppgifter som visar om en arbetssökande har inkomster och vem som betalat ut inkomsten behövs. Detta både för att se om en arbetssökande verkligen är att betrakta som arbetslös och för att följa upp att utbetald deklarerad inkomst motsvarar den inkomst som Arbetsförmedlingen betalat ut stöd för.

Behov av uppgift om nedsättning av arbetsgivaravgifter

Arbetsförmedlingen har framfört att kan en arbetsgivare i dag få ersättning för sjuklön från Försäkringskassan och nedsatta arbetsgivaravgifter hos Skatteverket samtidigt som arbetsgivaren erhåller stöd från Arbetsförmedlingen. Det gäller till exempel vid anställningsstöd.¹⁷¹ Anställningsstödet grundar sig emellertid på att full arbetsgivaravgift för en anställd utgår. Om avgiften är nedsatt, exempelvis på grund av olika nedsättningar för unga arbetstagare eller om ett företag erhållit stöd vid korttidsarbete för viss personal, och Arbetsförmedlingen inte får uppgift om detta kan

¹⁷¹ Arbetsförmedlingens remissyttrande över Finansdepartementets promemoria *Förordningsändringar för att motverka fusk med stöd vid korttidsarbete* (dnr Fi2020/02127).

anställningsstöd utgå med ett för högt belopp i förhållande till de arbetsgivaravgifter som faktiskt har betalats in. Arbetsförmedlingen understryker därför vikten av att myndigheten får tillgång till bl.a. uppgifter om nedsättning av arbetsgivaravgiften för att kunna fatta korrekta beslut om anställningsstöd.¹⁷²

Behov av uppgifter om studier

Arbetsförmedlingen behöver uppgifter från lärosäten och CSN om en arbetssökande är registrerad för studier. Uppgifter om studier finns i datasystemen Ladok och BEDA. I regel är en person som påbörjar studier inte tillgänglig för arbetsmarknadspolitiska stödåtgärder såsom arbetssökandeprogram. I dag meddelar den enskilde själv Arbetsförmedlingen om påbörjade studier, vilket innebär en risk för situationer där en person både studerar och erhåller stöd i form av något arbetssökandeprogram. Uppgifterna behövs således för att kunna säkerställa korrekta beslut om arbetssökandeprogram.

Behov av uppgifter om ersättningar och beslut från Försäkringskassan

Arbetsförmedlingen har framfört att om en arbetssökande har en annan sysselsättning och får ersättning för den så kan det finnas anledning att skriva ut eller återkalla programbeslut. Arbetsförmedlingen har därför framfört att de har behov av uppgifter om ersättningar och beslut från Försäkringskassan för att säkerställa korrekta beslut om arbetssökandeprogram.

Försäkringskassan kontrollerar om det finns någon annan beviljad förmån som ska samordnas med grund ersättningarna (aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning), dvs. de förmåner som nämns i 5 kap. 2–5 §§ i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Det kan då finnas uppgifter om ersättningar, exempelvis närståendepenning, som Arbetsförmedlingen kan ha behov av för att säkerställa korrekta beslut och utbetalningar. Om någon får ersättning i syfte att ta hand om till exempel närstående bör program-

¹⁷² Se också Ds 2020:28.

deltagandet med tillhörande aktivitetsstöd anpassas och minskas i omfattning.

Försäkringskassan ska till Arbetsförmedlingen lämna de uppgifter som framgår av 9 kap. 3 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Vad gäller arbetsgivarstöd är det, enligt 48 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och 3 § tredje stycket förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd, inte tillåtet att bevilja bidrag om stödmottagaren samtidigt får annat ekonomiskt bidrag för samma insats eller kostnad. Arbetsförmedlingen har därför behov av uppgifter om assistansersättning finns som ska bekosta lönen för den tänkta arbetstagaren. Om så är fallet ska Arbetsförmedlingen neka stöd.

Behov av uppgift om livsmedelshanteringstillstånd och alkoholserveringstillstånd

Arbetsförmedlingen har framfört att det finns ett behov av att få tillgång till uppgifter om kommunala livsmedelshanteringstillstånd och alkoholserveringstillstånd. Uppgifterna kan indikera att en verksamhet inte bedrivs i angiven omfattning och behövs vid en prövning om huruvida arbetsuppgifter och arbetsutbud är lämpliga för den person som stödåtgärderna riktar sig till.

Behov av uppgifter för att säkerställa att arbetssökande har rätt att arbeta och vistas i Sverige

Arbetsförmedlingen har framfört att det i dag saknas möjligheter att genomföra kontroller av arbetssökandes rätt att arbeta och vistas i Sverige.¹⁷³ En förutsättning för att någon ska vara inskriven hos Arbetsförmedlingen samt få ta del av insatser, stöd och hjälp är i praktiken att den arbetssökande har rätt att vistas och arbeta i landet.

¹⁷³ Arbetsförmedlingens skrivelse (2021) *Hemställan om författningsändringar för att möjliggöra kontroller av enskildas rätt att arbeta och vistas i Sverige m.m.* (A2021/00917). Arbetsförmedlingen har också inkommit med en hemställan om Arbetsförmedlingens krav på arbetsgivare och behandling av personuppgifter för kontroll (dnr A2021/01159) som rör förutsättningarna att neka olämpliga arbetsgivare arbetsgivarstöd och för att kunna neka olämpliga arbetsgivare att vara anordnare av arbetsmarknadspolitiska insatser samt behovet av lagstöd för att behandla uppgifter om polisanmälningar eller resultatet av sådana anmälningar.

Myndigheten behöver därför i större utsträckning få ta del av uppgifter hos Migrationsverket för en effektiv och ändamålsenlig handläggning och för att kunna genomföra kontroller. Arbetsförmedlingen har framfört att behovet rör såväl uppgifter som är offentliga som sekretessreglerade uppgifter. Uppgifterna behövs för att pröva inskrivningsärenden och för att avgöra om sociala förmåner som Arbetsförmedlingen beslutar om, såsom arbetsmarknadspolitiska program och arbetsgivarstöd, är motiverade i enskilda ärenden. Även uppgifter om förändrade förhållanden efter beslut kan få avgörande betydelse för myndighetens vidare hantering av ärendet samt beslut.

När det gäller uppgifter som är offentliga framför Arbetsförmedlingen att det finns rättsliga hinder som medför svårigheter att på ett elektroniskt och effektivt sätt ta del av dem. Arbetsförmedlingen behöver få utbyta uppgifter om uppehålls- och arbetstillstånd, uppgifter om återkallelsebeslut och avslagsbeslut i ärenden som rör uppehålls- och arbetstillstånd, uppehållskort samt andra relevanta tillstånd på medium för automatiserad behandling oavsett om dessa har fått laga kraft eller ej. Arbetsförmedlingen behöver också få utbyta uppgifter på medium för automatiserad behandling om huruvida uppehålls- och arbetstillstånd är tidsbegränsade och i så fall under vilken tid tillståndet gäller samt om en ansökan om förlängning av ett uppehålls- och arbetstillstånd har inkommit till Migrationsverket och i så fall när en sådan ansökan inkom. Motsvarande behov finns också vad gäller uppgifter om uppehållskort och dess giltighetstid samt tidigare beviljade EU-blåkort och dess giltighetstid.

Utöver ovanstående uppgifter som är offentliga behöver Arbetsförmedlingen också få ta del av andra uppgifter som enligt myndigheten omfattas av sekretess hos Migrationsverket. Även i dessa fall behöver uppgifterna få utbytas på medium för automatiserad behandling. Det gäller uppgifter om den rättsliga grunden för uppehålls- och arbetstillstånd. Sådana uppgifter har betydelse för bl.a. den arbetsmarknadspolitiska bedömningen, målgruppsstillhörighet samt för eventuella beslut om inskrivning.

Arbetsförmedlingen har framfört att både positiva och negativa beslut om vissa arbetsmarknadspolitiska program vid myndighetens handläggning är direkt avhängiga grunden för ett beviljat uppe-

hållstillstånd.¹⁷⁴ Om ett uppehållstillstånd exempelvis beviljats på grund av arbete kan det vara villkorat med att den enskilde endast får arbeta hos en specifik arbetsgivare och inom en viss bransch. Även uppgifter om en enskild vars uppehållstillstånd är knutet till en specifik bransch eller arbetsgivare behövs om personen skriver in sig vid Arbetsförmedlingen som arbetssökande, eftersom dennes möjligheter att ta del av service, insatser och program ska begränsas i enlighet med begränsningarna i tillståndet. Om ett uppehållstillstånd har beviljats för arbete och är begränsat till en viss arbetsgivare och arbete, behövs också uppgift om vilken arbetsgivare och vilket arbete begränsningen gäller för samt uppgift om vilken arbetsgivare och vilket slag av arbete som ett EU-blåkort är knutet till.

Slutligen behöver Arbetsförmedlingen uppgifter om huruvida en person är undantagen kraven på arbetstillstånd. En enskild som har ansökt om uppehållstillstånd av skyddsskäl och samtidigt har styrkt sin identitet kan ha rätt att arbeta under tiden denne väntar på beslut. Om en person är undantagen kravet på arbetstillstånd kan det till exempel vara motiverat att denne skrivs in och matchas mot arbetsgivare.¹⁷⁵

4.5.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Uppgifter om företag direkt från Bolagsverket

När det gäller Arbetsförmedlingens inhämtande av uppgifter om företag har myndigheten framfört att de behöver få del av uppdaterade uppgifter direkt från Bolagsverket. Arbetsförmedlingen har framfört att sekretessen i 28 kap. 12 § OSL medför att uppgifterna inte kan inhämtas utan att Arbetsförmedlingen röjer sekretessbelagd information om arbetsgivaren. Bestämmelsen i 28 kap. 12 § OSL har ett omvänt skaderekvisit vilket innebär att huvudregeln är att uppgifter om en enskilds affärs- eller driftförhållanden i ett ärende

¹⁷⁴ Avser beslut om etableringsprogrammet (ETP) och nystartsjobb (NYJ).

¹⁷⁵ Arbetsförmedlingen har även framfört att det finns ett behov att få ta del av uppgifter från Migrationsverket om utlandsvistelse då detta kan ha betydelse för bl.a. den arbetsmarknadspolitiska bedömningen som ligger till grund för beslut om arbetsmarknadspolitiska program. Arbetsförmedlingen har uppgett att eventuella rättsliga hinder och begränsningar behöver utredas.

enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder omfattas av sekretess. Sekretessen gäller även beslut. Bestämmelsen hindrar därför handläggare vid Arbetsförmedlingen att lämna ut organisationsnummer för arbetsgivare som sökt stöd eftersom utgångspunkten är att sekretessen gäller även mellan de olika myndigheterna. Arbetsförmedlingen bedömer att de inte kan tillämpa de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 2 § och 27 § OSL i dessa fall.

Uppgifter om företag som sökt eller får stöd samt om arbetssökande erhåller lön

Arbetsförmedlingen har framfört att uppgifter som myndigheten behöver om ett sökande företags nettoomsättning, hur många anställda företaget har, totala arbetsgivaravgifter, inkomstuppgifter per arbetstagare och år samt uppgifter om en viss arbetssökandes lön, omfattas av sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL hos Skatteverket och därför inte kan lämnas ut till Arbetsförmedlingen.

Uppgifter från om nedsättning av arbetsgivaravgifter

Uppgifter om nedsättning av arbetsgivaravgift omfattas av sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL hos Skatteverket och kan därför inte lämnas ut till Arbetsförmedlingen.

Uppgifter om studier

Regler för utlämnande av uppgifter ur Ladok om studier finns i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. I dag finns Arbetsförmedlingen inte med i uppräknningen av myndigheter som uppgifter får lämnas ut till. Enligt förordningen får studiemeriter lämnas ut till bl.a. CSN, myndigheter som hanterar yrkeslegitimationer, Vetenskapsrådet, Svenska institutet och Migrationsverket. Detsamma gäller för gymnasiermeriter.

Universitet- och högskolerådet (UHR) förvaltar den nationella betygssdatabasen (BEDA). Enligt UHR:s instruktion är Arbetsförmedlingen inte en möjlig användare av information från BEDA

(förordningen [2012:811] med instruktion för Universitets- och högskolerådet).

Vad gäller möjligheten att inhämta uppgifter direkt från CSN så begränsas den av sekretess som gäller i ärenden om studiestöd enligt 28 kap. 9 § OSL.

Uppgifter om arbetssökandes ersättningar och beslut från Försäkringskassan

Arbetsförmedlingen har framfört att uppgifter om ersättningar och beslut från Försäkringskassan inte kan inhämtas eftersom myndigheten inte kan ställa frågan om ett utlämnande till Försäkringskassan (se ovan om uppgifter från Bolagsverket). Detta eftersom det, gällande arbetsgivarstöden, skulle innebära att myndigheten därmed röjer att arbetsgivaren har eller kan komma att få stöd, vilket strider mot 28 kap. 12 § OSL. Arbetsförmedlingen bedömer att de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 2 § och 27 § OSL inte kan tillämpas i dessa fall.

Livsmedelshanteringstillstånd och alkoholserveringstillstånd

Arbetsförmedlingen har framfört att uppgifter om livsmedelshanteringstillstånd och alkoholserveringstillstånd inte kan inhämtas eftersom myndigheten inte kan ställa frågan om ett utlämnande till kommunerna (se ovan om uppgifter från Bolagsverket och uppgifter om ersättningar och beslut från Försäkringskassan). Detta eftersom det, gällande arbetsgivarstöden, skulle innebära att myndigheten därmed röjer att arbetsgivaren har eller kan komma att få stöd, vilket strider mot 28 kap. 12 § OSL. Arbetsförmedlingen bedömer att de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 2 § och 27 § OSL inte kan tillämpas i dessa fall.

Uppgifter för att säkerställa att arbetssökande har rätt att arbeta och vistas i Sverige

Arbetsförmedlingen har framfört att det finns en sekretessbrytande bestämmelse i 25 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser

för vissa nyanlända invandrare (etableringsförordningen). Bestämelsen medför att Migrationsverket till Arbetsförmedlingen ska lämna de uppgifter som har betydelse för ärenden om etableringsinsatser. I mars 2021 var 15 151 personer anvisade till etableringsprogrammet och för dessa personer finns det alltså stöd för att ta del av uppgifter från Migrationsverket. För övriga 216 252 deltagare i andra program och för de 668 460 inskrivna vid myndigheten finns dock inte någon motsvarande sekretessbrytande bestämmelse. Detta trots att Arbetsförmedlingen har behov av uppgifter som gäller även för dessa personer.

Arbetsförmedlingen saknar också stöd för att kunna inhämta personuppgifter från Migrationsverket på medium på automatiserad behandling. De nuvarande reglerna i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten hindrar därför utbyte av uppgifter på medium för automatiserad behandling.

4.6 Arbetslöshetskassorna

4.6.1 Uppdrag och ansvarsområde

Arbetslöshetskassorna är föreningar för vilkas bildande och verksamhet det finns närmare bestämmelser i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. Det finns för närvarande 24 självständiga arbetslöshetskassor. Arbetslöshetskassorna är specialiserade inom olika bransch- eller yrkesområden. De samverkar genom organisationen Sveriges a-kassor som är ett service- och intresseorgan. Enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, handhas arbetslöshetsförsäkringen av arbetslöshetskassorna. Arbetslöshetsförsäkringen finansieras dels via medlemsavgifter som arbetslöshetskassorna tar in från sina medlemmar, dels genom arbetslöshetskassornas finansieringsavgift till staten och via den arbetsmarknadsavgift som arbetsgivare och egenföretagare betalar in till staten via arbetsgivar- eller egenavgiften.¹⁷⁶ Arbetslöshetskassorna är inte myndigheter utan privata rättssubjekt.

¹⁷⁶ SOU 2020:37, s. 119.

KUT-delegationen fann i sina omfattningsbedömningar att av de totalt 12,8 miljarder kronor som arbetslöshetskassorna betalade ut i arbetslöshetsersättning 2018 utgjorde 0,5 miljarder kronor (3,9 procent) felaktiga utbetalningar. Delegationen menade att merparten av felen uppkommer på grund av felaktiga uppgifter från sökande eller på grund av bristande handläggning vid Arbetsförmedlingen. Ungefär en femtedel av felen berodde enligt delegationen på bristande handläggning hos arbetslöshetskassorna. Beloppsmässigt motsvarar detta ungefär 60–150 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar.¹⁷⁷

Arbetslöshetskassorna omfattas av FUT-lagen men inte av LUS.

4.6.2 Behov av utökat informationsutbyte för arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassornas intresse- och serviceorganisation Sveriges akassor har i kontakter med utredningen framfört att nya regler för arbetslöshetsförsäkringen i enlighet med vad som föreslagits i betänkandet Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen¹⁷⁸ skulle vara tillräckligt för att åstadkomma ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte för arbetslöshetskassornas del.¹⁷⁹

Det finns inga hinder för arbetslöshetskassorna att lämna ut underrättelser enligt FUT-lagen på medium för automatiserad behandling till myndigheter, kommuner och andra arbetslöshetskassor. Däremot har flera myndigheter framfört att de i dag inte kan lämna ut sådana underrättelser på medium för automatiserad behandling till arbetslöshetskassorna eftersom arbetslöshetskassorna inte är att jämföras med myndigheter i sådana sammanhang.¹⁸⁰

¹⁷⁷ SOU 2019:59, s. 164 och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6), s. 25.

¹⁷⁸ SOU 2020:37.

¹⁷⁹ Det kan dock noteras att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) lämnat en hemställan om författningsändringar för förbättrad tillsyn av ersättning vid arbetslöshet (A2021/00467-1). Förslagen rör informationsutbyte mellan IAF och arbetslöshetskassorna samt utökade sökmöjligheter i syfte att förbättra IAF:s tillsyn över arbetslöshetskassorna.

¹⁸⁰ Se avsnitt 4.3.2, 4.4.2 och 4.7.2.

4.7 Centrala Studiestödsnämnden

4.7.1 Uppdrag och ansvarsområde

Centrala Studiestödsnämndens (CSN) uppdrag framgår av förordningen (2017:1114) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden. CSN ska administrera studiestöd och andra stöd till enskilda som enligt lag eller förordning ska hanteras av myndigheten. Verksamheten omfattar hemutrustningslån, studiestöd och körkortslån. CSN ska också motverka bidragsbrott och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs.

KUT-delegationen fann i sina omfattningsbedömningar att av de 30 miljarder kronor som CSN betalade ut under 2018 i studiemedel för studier i Sverige och utlandet bedömdes cirka 964 miljoner kronor (3,3 procent) utgöra felaktiga utbetalningar.¹⁸¹

CSN omfattas av FUT-lagen men inte av LUS.

4.7.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av CSN

CSN har framfört att myndighetens ändamålsbestämmelser vad gäller rätten att behandla personuppgifter behöver förtydligas. Detta i syfte att kunna genomföra effektivare utsökningar och kontroller för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.¹⁸² CSN anser vidare att det behövs mer generella sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter som skapar ändamålsenliga och likartade förutsättningar för myndigheter att kunna utbyta information utan hinder av sekretess. Vidare behövs enligt CSN generella och mindre restriktiva förutsättningar för att dela information elektroniskt myndigheter emellan.

I kontakter med CSN har myndigheten meddelat att CSN kan ha behov av vissa ytterligare uppgifter från andra myndigheter, kommuner eller arbetslöshetskassor än sådana de i dag kan ta del av, för att bättre kunna säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetal-

¹⁸¹ SOU 2019:59, s. 91 och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6), s. 25. Av CSN:s årsredovisning för 2020 framgår att de konstaterade felaktiga utbetalningarna av studiemedel, studiehjälp och studiestartsstöd som återkrävts eller avräknats mot beviljat stöd under året uppgick till 627,6 miljoner kronor.

¹⁸² CSN har också lyft behovet av att göra en översyn av myndighetens s.k. sökbegränsningar. Nu gällande sökbegränsningar enligt 8 § studiestödsdatalagen medför att CSN är förhindrad att göra en sökning på t.ex. uppgift om inkomst. Frågorna behandlas närmare i kapitel 6.

ningar från välfärdssystemen. Någon närmare redovisning av vilka uppgifter som avses har inte lämnats till utredningen. CSN har uppgett att de avser att göra en rättsutredning kring vilka ytterligare uppgifter som myndigheten behöver ha tillgång till. Utredningen kommer därför i slutredovisningen, vid eventuell komplettering, redovisa det behov av ytterligare uppgifter som CSN anser sig ha. Det specificerade behov som framförts är att CSN behöver kunna lämna ut underrättelser vid felaktiga utbetalningar på medium för automatiserad behandling. Av nedanstående tabell framgår det redovisade behovet.

Tabell 4.5 CSN:s behov av utökat informationsutbyte

Behov av	Till	Framförd begränsning eller hinder för informationsutbyte
Att på medium för automatiserad behandling kunna lämna underrättelser vid felaktiga betalningar från välfärdssystemen	Myndighet eller annat organ som omfattas av FUT-lagen	Det saknas rättsligt stöd för att få lämna ut underrättelser elektroniskt i vissa fall

Källa: Utredningens sammanställning av CSN:s framförda behov.

Behov av att få lämna ut underrättelser på medium för automatiserad behandling

Det behov av informationsutbyte som identifierats under utredningens arbete rör, liksom för Kronofogdemyndigheten och Skatteverket, CSN:s möjligheter att på ett enkelt och snabbt sätt kunna lämna underrättelser om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen till arbetslöshetskassorna. I framställan om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar¹⁸³ anförs att en förutsättning för att lagen ska få fullt genomslag är att underrättelser – på samma sätt som sker till andra myndigheter och kommuner – får lämnas till arbetslöshetskassorna på medium för automatiserad behandling.¹⁸⁴

¹⁸³ Fi2021/02564.

¹⁸⁴ I framställan framförs också att en underrättelseskyldighet bör införas för regionerna.

4.7.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Det saknas stöd att få lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling från vissa verksamheter

CSN:s verksamhet omfattar hemutrustningslån, studiestöd och körkortslån. Underrättelser enligt FUT-lagen kan aktualiseras i dessa verksamheter. Underrättelser som lämnas från verksamheten som rör hemutrustningslån kan lämnas till andra myndigheter och arbetslöshetskassor på medium för automatiserad behandling. Det kan emellertid inte göras från studiestöds- och körkortslånverksamheterna.

När det gäller CSN:s verksamhet med studiestöd och körkortslån finns uttömmande och detaljerade regler för vilka fall myndigheten får lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. Något rättsligt stöd för att lämna underrättelser som innehåller personuppgifter elektroniskt från CSN:s verksamhet med studiestöd och körkortslån finns inte i dag. Enligt CSN behövs därför en ändring i studiestödsdataförordningen (2009:321).

4.8 Försäkringskassan

4.8.1 Uppdrag och ansvarsområde

Försäkringskassan är förvaltningsmyndighet för de delar av socialförsäkringen och andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av myndigheten. Myndighetens uppdrag framgår av förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan. Verksamheten består huvudsakligen av att besluta och betala ut sådana förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för. Myndigheten ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott.

KUT-delegationen fann i sina omfattningsbedömningar att av de 175 miljarder kronor som Försäkringskassan betalade ut 2018 i assistansersättning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, barnbidrag, ersättning för höga sjuklönekostnader, sjukpenning, sjuk-

ersättning och statligt tandvårdsstöd bedömdes 8,6 miljarder kronor (5 procent) utgöra felaktiga utbetalningar.¹⁸⁵

Försäkringskassan omfattas av FUT-lagen. Det finns inga hinder för Försäkringskassan att lämna ut sådana underrättelser på medium för automatiserad behandling till myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.¹⁸⁶ Vidare omfattas Försäkringskassan av LUS och får därför lämna och ta emot uppgifter om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna delta i sådan samverkan som avses i lagen.

4.8.2 Försäkringskassans framförda behov av utökad informationsutbyte

Utredningen har mottagit information om att Försäkringskassan har behov av fler uppgifter från myndigheter och kommuner än sådana de i dag kan få del av för att kunna säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen. De behov som framförts rör också Försäkringskassans förutsättningar att utbyta information på medium för automatiserad behandling. Av nedanstående tabell framgår det redovisade behovet.¹⁸⁷

¹⁸⁵ SOU 2019:59, s. 91 och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6), s. 25. Försäkringskassan betalar även ut andra stöd som inte omfattas av ovanstående summering.

¹⁸⁶ Försäkringskassan har uppgett att i praktiken skickas dock underrättelser ut med vanlig post oavsett vilken myndighet eller a-kassa som är adressat då Försäkringskassan inte utvecklat något säkert elektroniskt system för denna typ av hantering.

¹⁸⁷ I Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens skrivelse *Hemställen om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2020/09443) framförs behov av en översyn av myndighetens förutsättningar att behandla personuppgifter. Frågan behandlas närmare i kapitel 6. Behov av utökad informationsutbyte har också framförts i skrivelsen *Ett moderniserat bostadsbidrag* (S2018/00477). Förslagen har utretts inom ramen för BUMS-utredningen (SOU 2021:101 *Träffsäkert – Införande av månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållsstödet*).

Tabell 4.6 Försäkringskassans framförda behov av utökad informationsutbyte

Behov av	Från/till	Framförd begränsning eller hinder för informationsutbyte
Utökade möjligheter att få lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling	Myndigheter	Bestämmelserna i 114 kap. SFB och i förordningen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration
Uppgifter om samhällsstöd och ekonomiska bidrag samt beslut om insatser enligt SoL och LSS upphör eller ändras	Kommuner	Det saknas möjlighet att lämna ut uppgifter elektroniskt och det saknas en uppgiftsskyldighet för kommuner
Uppgifter om andra fysiska personer än den försäkrade ¹⁸⁸	Migrationsverket m.fl.	110 kap. 14 och 31 §§ SFB
Uppgifter om juridiska personer	Myndigheter ¹⁸⁹	110 kap. 14 och 31 §§ SFB
Uppgift om utvisning, avvisning, att uppehållstillstånd löpt ut och att den enskilde inte ansökt om nytt tillstånd	Migrationsverket	Det saknas en skyldighet för Migrationsverket i utlänningsförordningen att på eget initiativ lämna sådana uppgifter

Källa: Utredningens egen sammanställning av Försäkringskassans behov.

¹⁸⁸ I Försäkringskassans skrivelse (2020) Framställning om ändring i 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken föreslår myndigheten en ny bestämmelse som ger Försäkringskassan rätt att fråga om andra personer än den försäkrade när det har betydelse för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av SFB.

¹⁸⁹ Det framförda behovet avser även utökade möjligheter att inhämta uppgifter om vissa juridiska personer från andra privata aktörer.

Behov att få lämna ut fler uppgifter på medium för automatiserad behandling till myndigheter

Försäkringskassan har framfört att det finns ett behov av att få lämna ut fler uppgifter på medium för automatiserad behandling till andra myndigheter i syfte att inhämta uppgifter som andra myndigheter får lämna ut.¹⁹⁰

Uppgifter till Skatteverket

I dag är möjligheterna att lämna ut personnummer och samordningsnummer på medium för automatiserad behandling för att inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationer i vissa ersättningsärenden begränsade.¹⁹¹ Försäkringskassan behöver också få lämna ut personnummer och samordningsnummer på medium för automatiserad behandling för att även fortsättningsvis kunna få samordningsnummer tilldelade i samtliga fall då det behövs för att handlägga socialförsäkringsärenden och för att kunna använda Skatteverkets e-tjänst för ändamålet.

Uppgifter till Trafikverket och Transportstyrelsen

För informationsutbyte i samband med handläggning av bilstöd har en förordningsändring nyligen gjorts som innebär att uppgifter om namn, personnummer eller samordningsnummer, hälsotillstånd och funktionsnedsättning i socialförsäkringsdatabasen får lämnas ut på medium för automatiserad behandling till Trafikverket. Försäk-

¹⁹⁰ Se bl.a. SOU 2019:59, s. 219–222, Ds 2020:28, s. 99–101, Försäkringskassans skrivelser (2018) *Behov av ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2018/05693) och (2021) *Framställan om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749) och i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (FK 2021/010854).

¹⁹¹ Behov har framförts för följande förmåner: Aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, etableringsersättning, föräldraförmåner, bilstöd, omvårdnadsbidrag, merkostnadsersättning, höga sjuklönekostnader, arbetsskador och assistansersättning. När det gäller aktivitetsstöd har Försäkringskassan också framfört att det behövs en ändring i 10 kap. 11 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser för att den handläggande myndigheten ska få rätt att begära in uppgifter från programdeltagarens anordnare av insatser, arbetsgivare, läkare eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter.

ringskassan har emellertid till utredningen framfört att en mer generell hållen bestämmelse, utan uppräknings av vilka uppgifter som får lämnas ut skulle underlätta handläggningen. Som exempel anför Försäkringskassan att myndigheten även behöver kunna lämna ut uppgifter om ärende-id, kontaktuppgifter, bilens registreringsnummer, uppgifter om tolkbehov, etc. elektroniskt.

Försäkringskassan framhåller därutöver att myndigheten har behov av att kunna lämna uppgifter till Transportstyrelsen på medium för automatiserad behandling. Detta i syfte att förbättra förutsättningarna för ett mer effektivt kontrollarbete och automatisering.

Försäkringskassan administrerar flera förmåner som inte regleras i SFB, till exempel statligt tandvårdsstöd, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, etableringsersättning och ersättning för internationell vård. Försäkringskassan anser att det även för sådana förmåner bör ges lagstöd för att lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling.¹⁹²

Uppgifter till Migrationsverket

Försäkringskassan behöver uppgifter om dagersättning och logi eller bostadsersättning från Migrationsverket. Uppgifterna behövs för att kunna bedöma rätten till bidrag som Försäkringskassan betalar ut. Det finns redan i dag en skyldighet i 110 kap. 31 § SFB för bl.a. Migrationsverket att på begäran lämna uppgifter om en namngiven person till Försäkringskassan. Enligt uppgift från Försäkringskassan har myndigheten behov av att kunna hämta sådana uppgifter från Migrationsverket på medium för automatiserad behandling.

Behov av att utbyta uppgifter med kommuner

Försäkringskassan har framfört att det finns behov av att kunna lämna uppgifter elektroniskt till kommuner för att få information om lämnat stöd och ekonomiska bidrag (ekonomiskt bistånd) samt en uppgiftsskyldighet för kommuner som innebär att de på eget initiativ ska meddela Försäkringskassan om beslut om insatser enligt SoL och LSS upphör eller ändras för person eller barn som har pågående ersättning. Det handlar även om att kunna ta emot begäran

¹⁹² Se Försäkringskassans remissyttrande över SOU 2019:59, s. 13.

från kommuner om avdrag vid retroaktiva utbetalningar avseende belopp som ska betalas till kommunen samt att kunna kommunicera med varandra digitalt om avdraget och om vilka justeringar som behöver göras.

Behov av uppgifter om andra fysiska personer än den försäkrade

Försäkringskassan har framfört att myndigheten behöver få möjlighet att inhämta uppgifter om andra fysiska personer än den sökande när uppgifter behövs för bedömning i fråga om ersättning eller i övrig tillämpning av SFB.¹⁹³ Det handlar om uppgifter om den försäkrades familjemedlemmar, såsom anhörigstatus, från Migrationsverket. Uppgifterna behövs t.ex. för att kunna bedöma om den försäkrade har rätt till ersättning i ärenden där Försäkringskassan behöver utreda om den försäkrade är ensamstående eller inte. Uppgifter om andra fysiska personer än den försäkrade behövs även t.ex. i frågor som gäller arbetstillstånd för personliga assistenter. Det samma gäller uppgifter från barnavårdscentraler eller vårdcentraler om barn och den andre föräldern.

Behov att inhämta uppgifter om juridiska personer

Försäkringskassan har även framfört att det finns behov av utökade möjligheter att inhämta uppgifter om vissa juridiska personer.¹⁹⁴ Skälet till detta är att utbetalningar som går till företag har ökat samtidigt som Försäkringskassan har få möjligheter att inhämta relevant information om företagen i de fall där det finns indikationer på brottslighet.

Försäkringskassan har bl.a. behov av att få hämta in uppgifter från Inspektionen för vård och omsorg för att kunna göra kontroller inför beslut om utbetalning av assistansersättning. Uppgifterna som avses är uppgifter om assistansanordnare, dvs. det företag som bedriver assistansen för att kontrollera om företaget bedriver en

¹⁹³ Se närmare om behovet i Försäkringskassans skrivelse (2020) *Framställning om ändring i 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken* (S2020/04520).

¹⁹⁴ Se Försäkringskassan (2018) *Uppdrag att utreda förutsättningar för och konsekvenser av förslag om förbättrade möjligheter att inhämta uppgifter till beslutsunderlag* (S2017/07516) och Försäkringskassan (2020) *Förslag på lagstiftningsåtgärder med anledning av Coronapandemin* (Fi2020/02184).

seriös verksamhet eller om Inspektionen för vård och omsorg har en utredning om företaget.

Behov att få uppgift om utvisning och avvisning samt om uppehållstillstånd har löpt ut

Försäkringskassan har framfört behov av att Migrationsverket ska lämna uppgifter om en enskild blivit avvisad eller utvisad med återreseförbud. Försäkringskassan behöver även få uppgift om att ett uppehållstillstånd har löpt ut och att den enskilde inte har ansökt om ett nytt tillstånd. Det är uppgifter som är avgörande för att beslut om bosättningsbaserade förmåner inte ska betalas ut till personer som lämnat Sverige.¹⁹⁵ Enligt uppgift från Försäkringskassan har myndigheten i dag direktåtkomst till uppgifter om vissa typer av uppehållstillstånd och ännu ej beslutade ansökningar som förvaras hos Migrationsverket.

4.8.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Utlämnande av uppgifter till andra myndigheter på medium för automatiserad behandling

Försäkringskassan har i dag rättsligt stöd för att begära in och lämna ut vissa uppgifter på medium för automatiserad behandling. Stödet finns i 114 kap. SFB och i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. Personnummer och samordningsnummer får lämnas ut på medium för automatiserad behandling för beräkning av vissa närmare uppräknade ersättningar och stöd.¹⁹⁶ Vid handläggning av andra ersättningssystem saknas emellertid rättsligt stöd för att lämna ut person-

¹⁹⁵ Försäkringskassan har framfört dessa behov i sitt remissyttrande över betänkandet SOU 2017:37. Behovet lyfts också fram i Försäkringskassans skrivelse (2021) *Framställan om utredning av om sekretessgränser mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda* (Ju2021/01700–1). I skrivelsen lyfter Försäkringskassan också fram att direktåtkomst till beskattningsdatabasen i fråga om uppgifter per betalningsmottagare och vissa andra uppgifter i en arbetsgivardeklaration bara gäller i enskilda ärenden. Försäkringskassan och andra utbetalande myndigheter kan därför inte använda uppgifterna i sina dataanalyser och urval för att upptäcka felaktiga utbetalningar.

¹⁹⁶ Se förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration 4 a, c, d och g §§.

eller samordningsnummer. I dessa fall finns alltså rättsligt stöd för myndigheterna att ta del av uppgifterna på medium för automatiserad behandling, men det rättsliga stödet för att kunna efterfråga dem på medium för automatiserad behandling saknas. Försäkringskassan kan således inte efterfråga nödvändiga uppgifter om en person hos en annan myndighet i en fråga/svar-tjänst eftersom det förutsätter att myndigheten uppger person- eller samordningsnummer till den utlämnande myndigheten. Försäkringskassan kan till exempel i flera ersättningssystem inte lämna ut personnummer eller samordningsnummer till Skatteverket i syfte att ta del av uppgifter från arbetsgivardeklarationerna på medium för automatiserad behandling.

Myndigheternas handläggare kan inte heller skicka e-post med uppgifter om enskilda utan uttryckligt författningsstöd, oavsett kryptering och andra säkerhetsåtgärder. Enligt en skrivelse från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten måste handläggarna i stället skicka vanlig post, ringa eller skicka faxmeddelanden vilket Försäkringskassan anser är otidsenligt. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har vid upprepade tillfällen lämnat framställningar till regeringen med önskemål om utökat författningsstöd för utlämnande på medium för automatiserad behandling.¹⁹⁷

Det finns inte heller stöd för Försäkringskassan att lämna ut vissa andra uppgifter till Trafikverket på medium för automatiserad behandling. Vidare finns det inte stöd att efterfråga uppgifter om dagersättning och logi eller bostadsersättning från Migrationsverket på medium för automatiserad behandling. Vad gäller uppgifter till Transportstyrelsen kan inte några uppgifter lämnas på medium för automatiserad behandling.

Uppgifter om juridiska personer och om andra fysiska personer än den försäkrade

Enligt 110 kap. 14 § SFB får Försäkringskassan, när det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av lagen, göra förfrågan hos den försäkrades arbetsgivare, läkare, anordnare av personlig assistans eller någon annan som kan antas

¹⁹⁷ Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens skrivelse *Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2020/09443) med däri gjorda hänvisningar.

kunna lämna behövliga uppgifter. Enligt 110 kap. 31 § SFB ska uppgifter om en namngiven person lämnas ut om Försäkringskassan begär det. I det första fallet framgår det av lagtexten att lagrummet enbart är tillämpligt när det gäller uppgifter som rör den försäkrade. I det andra fallet ska uppgifter lämnas ut om namngiven person. Med namngiven person torde endast avses den försäkrade själv.¹⁹⁸ Det innebär att lagrummet inte kan användas för att utbyta uppgifter om andra än den försäkrade eller om juridiska personer.

Vad gäller uppgifter som Försäkringskassans behöver från Inspektionen för vård och omsorg så finns inte något författningsstöd för att inspektionen ska kunna lämna dessa uppgifter till Försäkringskassan. Inspektionen är emellertid sedan den 1 november 2021 skyldig att underrätta Försäkringskassan om återkallade tillstånd enligt 11 e § förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Uppgift om utvisning och avvisning samt om uppehållstillstånd har löpt ut

Om Migrationsverket fattar ett beslut om avvisning eller utvisning med återreseförbud, ska Migrationsverket underrätta Polismyndigheten. Underrättelse ska även lämnas när Migrationsverkets eller en migrationsdomstols beslut har fått laga kraft och när Migrationsverket har verkställt beslutet (7 kap. 4 § första stycket utlänningsförordningen [2006:97]). Migrationsverket ska vidare underrätta Skatteverket om att en utlänning som är folkbokförd i Sverige och som haft tidsbegränsat uppehållstillstånd inte inom tre månader från det tillståndet löpt ut ansökt om förlängning av tillståndet (7 kap. 7 a § utlänningsförordningen). Någon motsvarande skyldighet för Migrationsverket att underrätta Försäkringskassan finns inte.

¹⁹⁸ 2008/09:JO1 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*, s. 345–346.

4.9 Migrationsverket

4.9.1 Uppdrag och ansvarsområde

Av förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket framgår att Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsrätt, visering, mottagande av asylsökande inklusive boenden, anvisning till kommuner av ensamkommande barn och nyanlända, självmant återvändande, medborgarskap och återvandring. Myndigheten ska vidta åtgärder för att motverka missbruk av regler, felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Migrationsverket betalar ut dagersättning till asylsökande enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Migrationsverket betalade under 2018 ut en miljard kronor i dagersättning till asylsökande. KUT-delegationen uppskattade i sina omfattningsbedömningar att av det utbetalade beloppet bedömdes 49 miljoner kronor utgöra felaktiga utbetalningar.¹⁹⁹ Migrationsverket har på egen hand genomfört en omfattningsstudie där de felaktiga utbetalningarna uppskattades till 79 miljoner kronor per år 2019–2020, vilket motsvarade 13,5 procent av det totala beloppet.²⁰⁰

Migrationsverket omfattas av FUT-lagen. Det finns inga hinder för Migrationsverket att lämna ut sådana underrättelser på medium för automatiserad behandling till myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.²⁰¹ Vidare omfattas Migrationsverket av LUS och får därför lämna och ta emot uppgifter om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna delta i sådan samverkan som avses i lagen.

4.9.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Migrationsverket

Utredningen har mottagit information om att Migrationsverket har behov av fler uppgifter från andra myndigheter än sådana som de i dag kan få del av för att bättre kunna säkerställa korrekta besluts-

¹⁹⁹ SOU 2019:59, s. 167 och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6), s. 25.

²⁰⁰ Migrationsverket (2021) *Omfattningsstudie av felaktiga utbetalningar av dagersättning till asylsökande år 2019–2020*. I beloppet ingick utbetalningar som utgått med för lågt belopp (5 miljoner kronor) och s.k. förskottsfel (13 miljoner kronor).

²⁰¹ Utlänningsdatalagen (2016:27) och utlänningsdataförordningen (2016:30).

underlag för utbetalningar från välfärdssystemen. Bland de redovisade behoven finns även sådana som avser uppgifter för att för egen del motverka arbetslivskriminalitet. Av nedanstående tabell framgår det redovisade behovet.²⁰²

Tabell 4.7 Migrationsverkets behov av utökat informationsutbyte

Behov av	Från	Framförd begränsning eller hinder för informationsutbyte
Att Skatteverket på eget initiativ lämnar uppgifter om asylsökande arbetar och har en inkomst	Skatteverket	Det saknas en uppgiftsskyldighet för Skatteverket att lämna ut sådana uppgifter
Uppgifter i ärenden om assistans	Försäkringskassan och Inspektionen för vård och omsorg	Det saknas sekretessbrytande bestämmelse
Uppgifter ur lägenhetsregistret	Lantmäteriet	Saknas stöd för att ta del av uppgifter genom direktåtkomst
Att Skatteverket på eget initiativ lämnar uppgifter av betydelse för identitetsbedömning hos Migrationsverket	Skatteverket	Det saknas en uppgiftsskyldighet för Skatteverket att lämna ut sådana uppgifter

Källa: Utredningens egen sammanställning av Migrationsverket framförda behov.

Behov av uppgifter om asylsökande arbetar och har en inkomst

Migrationsverket har framfört till utredningen att myndigheten har behov av uppgifter från Skatteverket om huruvida asylsökande arbetar och har en inkomst för att kunna fatta korrekta beslut om dagersättning.

Asylsökande som fått undantag från kravet att ha arbetstillstånd har rätt att arbeta och får även ett samordningsnummer för att kunna betala skatt. Om Migrationsverket får tillgång till informationen om vilka asylsökande som har fått samordningsnummer alternativt A-skatteregistrering skulle det kunna ge en indikation om att sökanden har ett arbete. Det är i dag upp till arbetstagaren och arbetsgivaren att själva lämna information om anställning till Migrationsverket. Om sådan information inte lämnas ut finns det en risk att personer som har en inkomst samtidigt uppbär dagersättning från Migrations-

²⁰² Migrationsverket har också framfört behov av uppgifter från Försäkringskassan om skälen för utbetald ersättning. Dessa uppgifter har betydelse för beslut i arbets- och anknytningsärenden och synes inte ha betydelse för utbetalning av dagersättning.

verket. Migrationsverket har framfört att uppgifterna bör lämnas på Skatteverkets initiativ. Om Skatteverket har en uppgiftsskyldighet gentemot Migrationsverket när det fattas beslut om A-skatteregistrering så skulle myndigheten få en impuls om när det finns skäl att fråga efter inkomstuppgifter om en viss asylsökande.

Behov av uppgifter i ärenden om assistans

Migrationsverket har till utredningen framfört att de har behov av fler uppgifter om assistansersättning än de myndigheten i dag har tillgång till, i första hand för att kunna fatta korrekta beslut om arbetstillstånd. Uppgifterna kan även ha betydelse för beslut om utbetalning av dagersättning till en asylsökande om denne arbetar som personlig assistent. Försäkringskassan har relevant information om assistenter som söker tillstånd hos Migrationsverket. Inspektionen för vård och omsorg har uppgifter om assistansanordnaren (arbetsgivaren).

Migrationsverket har behov av att få uppgifter om vilken brukare assistenten jobbar för och antal timmar. I arbetstillståndsärenden för personliga assistenter ska beslut om brukarens beviljade assistansersättning från Försäkringskassan alltid bifogas ansökan. Besluten är inte alltid uppdaterade då Försäkringskassan inte utfärdar ett nytt beslut varje år, vilket innebär att besluten kan vara gamla. Det är vanligt att namnet på brukaren inte redovisas och det är inte alltid lätt att utläsa hur många arbetstimmar och hur många assistenter som krävs. Uppgifterna skulle bl.a. kunna ge vägledning om assistenten faktiskt jobbar för en person vars behov av assistans är belagt och om samma beslut om assistans används i flera arbetstillståndsärenden, vilket enligt Migrationsverket har varit fallet vid flera tillfällen.

När det gäller uppgifter som Inspektionen för vård och omsorg förfogar över, har Migrationsverket meddelat att myndigheten behöver information om pågående utredningar av arbetsgivare, exempelvis inkomna tips och anmälningar, och om det har lett till en utredning om arbetsgivarens lämplighet som assistansanordnare.

Behov av direktåtkomst till lägenhetsregistret

Migrationsverket har framfört till utredningen att det finns ett behov av att få direktåtkomst till lägenhetsregistret som handhas av Lantmäteriet.²⁰³ Rätten till dagersättning kan påverkas av om asylsökande på egen hand ordnar bostad och bostaden ligger i en del av en kommun som vid inflyttningen och under den tid den asylsökande bor i den anses ha sociala och ekonomiska utmaningar. I dag kan Migrationsverket begära att en asylsökande som väljer att ordna bostad på egen hand, utöver ny bostads- och postadress, även ska uppge fastighetens registerbeteckning och lägenhetsnummer samt vem som upplåtit bostaden. Det finns inga rättsliga hinder mot att begära in även andra uppgifter som rimligen kan anses behövas för att bedöma om det är sannolikt att den asylsökande bor i den uppgivna bostaden. Det kan t.ex. handla om uppgift om bostadens storlek och antalet personer som bor i den (och eventuellt även vilka dessa personer är) eller någon handling som visar med vilken rätt den asylsökande bor där. Migrationsverket kan emellertid inte genom registerslagningar kontrollera muntliga eller skriftliga uppgifter från den asylsökande om den uppgivna adressen avser en bostad, bostadens storlek eller vem som upplåtit den. Om Migrationsverket vill kontakta den uppgivna lägenhetsinnehavaren eller fastighetsägaren för att kontrollera uppgiften att den asylsökande bor i bostaden måste det således ske med stöd av den asylsökandes samtycke.

Behov av uppgifter av betydelse för identitetsbedömning

Migrationsverket har framfört att det behövs en ny uppgiftsskyldighet för Skatteverket som omfattar handlingar eller information som finns tillgänglig hos Skatteverket och som har betydelse för bedömningen av den sökandes identitet, familjeförhållanden, etc.²⁰⁴ En underrättelseskyldighet gentemot Migrationsverket skulle för enkla och effektivisera hanteringen och samtidigt underlätta Skatteverkets prövning av sekretessen. Eftersom Migrationsverket kan ha behov av uppgifter trots att verket inte har något pågående ärende

²⁰³ Se Migrationsverkets skrivelse (2021) *Hemställan om direktåtkomst till lägenhetsregistret* (Ju2021/03225).

²⁰⁴ Migrationsverkets remissyttrande över SOU 2021:57 (dnr Fi2021/02516).

som rör personen samt att Skatteverket inte har kännedom om vilka handlingar som redan är kända för Migrationsverket bör Skatteverket alltid underrätta Migrationsverket om det inkommer t.ex. en passhandling i ett folkbokföringsärende. Detsamma gäller om Skatteverket vid en kontroll upptäcker att handlingar som har godtagits av Migrationsverket (äktenskapsbevis, resehandlingar, etc.) är förfalskade eller på annat sätt felaktiga. Då är det av största vikt att Migrationsverket skyndsamt blir underrättat för att kunna vidta eventuella åtgärder. Sådana omständigheter kan indikera att Migrationsverkets beslut varit felaktigt. Det kan exempelvis aktualisera att ett ärende om återkallelse av uppehållstillstånd inleds. För den asylsökande kan blotta förekomsten av en resehandling som inte har uppvisats för Migrationsverket ha avgörande betydelse för verkets bedömning av personens skyddsbehov.

4.9.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Uppgifter om asylsökande arbetar och har en inkomst

Migrationsverket har framför att hindret för informationsutbyte är att det inte finns någon uppgiftsskyldighet som innebär att Skatteverket på eget initiativ lämnar uppgift om en asylsökande blir skatte-registrerad (A-skatt).

Uppgift i ärenden om assistans

Migrationsverket har framfört att det finns svårigheter med att få tillgång till uppgifter i ärenden om assistansersättning från Försäkringskassan och Inspektionen för vård och omsorg. Uppgifterna kan lämnas ut med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL men den bestämmelsen är inte tillräcklig i alla situationer.

Direktåtkomst för uppgifter ur lägenhetsregistret

När det gäller behovet av direktåtkomst till lägenhetsregistret framför Migrationsverket att det enligt 17 § lagen om lägenhetsregister (2006:378) är tillåtet endast i den utsträckning som anges i lag eller

förordning. Någon bestämmelse som ger Migrationsverket stöd för att ta del av uppgifter genom direktåtkomst finns inte i dag.

Uppgifter av betydelse för identitetsbedömning

Migrationsverket har framfört att de kan begära ut uppgifter för identitetsbedömningen hos Skatteverket i ärenden där det råder misstankar om att det finns avvikelser. Avsaknaden av en uppgiftsskyldighet för Skatteverket innebär emellertid att Migrationsverket saknar möjlighet att ens få kännedom om i vilka ärenden eller för vilka personer det finns motstridiga identitetshandlingar som kan föranleda avgörande åtgärder. En uppgiftsskyldighet skulle alltså innebära att Migrationsverket får förbättrade och resurssparande möjligheter att upptäcka avvikelser. Därför behöver Migrationsverket bl.a. löpande tillgång till kopior av pass- och andra id-handlingar från Skatteverket.

4.10 Kommuner

4.10.1 Uppdrag och ansvarsområde

Kommunerna ansvarar för en stor del av den samhällsservice som finns för de boende i kommunen. Bland de viktigaste uppgifterna är förskola, skola, socialtjänst och äldreomsorg. Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver.

Enligt de uppskattningar som KUT-delegationen gjorde betalade kommunerna ut totalt 10,7 miljarder kronor i ekonomiskt bistånd under 2018. Av utbetalade belopp bedömde KUT-delegationen att 556 miljoner kronor utgjorde felaktiga utbetalningar.²⁰⁵ I en registerbaserad studie som gjordes inom ramen för delegationens arbete uppskattades att 15 miljoner kronor av det belopp som betalades ut felaktigt 2017, avsåg utbetalningar till personer som fått ekonomiskt

²⁰⁵ SOU 2019:59, s. 91 och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6), s. 26. SKR har framfört att siffrorna är osäkra då de bygger på data från ett fåtal kommuner. I sammanhanget kan nämnas att Stockholm publicerat en kartläggning av arbetet för att förebygga och åtgärda felaktiga utbetalningar i rapporten *Rapport över arbetet mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott i Stockholm 2019* (dnr. 3.1.1-177/2020).

bistånd från två kommuner samtidigt.²⁰⁶ Kommunerna omfattas av FUT-lagen men inte av LUS.

4.10.2 Behov av utökat informationsutbyte för kommuner

När det gäller kommunernas behov av utökat informationsutbyte med myndigheter och arbetslöshetskassor har utredningen identifierat vissa förslag och redovisade behov av informationsutbyte.²⁰⁷ Utredningen kommer i slutredovisningen att redovisa en enkätundersökning där ett antal kommuner ombetts svara på frågor om vilket behov av ytterligare uppgifter de har och vilka rättsliga hinder som finns för att utbyta uppgifterna i dag. Enkätundersökningen har gjorts i samarbete med SKR.

4.11 Pensionsmyndigheten

4.11.1 Uppdrag och ansvarsområde

Pensionsmyndigheten är förvaltningsmyndighet för ålderspensionssystemet inom socialförsäkringen och för andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av myndigheten. Pensionsmyndighetens uppdrag framgår av förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten. Av förordningen framgår att myndigheten ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott.

KUT-delegationen fann i sina omfattningsbedömningar att av de totalt 338 miljarder kronor som Pensionsmyndigheten betalar ut i ålderspension, bostadstillägg till pensionärer och äldre försörjningsstöd bedömdes 775 miljoner kronor (2,2 procent) utgöra felaktiga utbetalningar. Det kan dock noteras att de felaktiga utbetalningarna från Pensionsmyndigheten varierade för olika former av utbetalningar där bostadstillägg till pensionärer och äldre försörjningsstöd bedömdes utgöra en större andel.²⁰⁸

²⁰⁶ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4), s. 239.

²⁰⁷ Se t.ex. remissyttranden över betänkandet SOU 2020:35.

²⁰⁸ SOU 2019:59, s. 91 och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019) *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6), s. 25.

Pensionsmyndigheten omfattas av FUT-lagen. Det finns inga hinder för myndigheten att lämna ut sådana underrättelser på medium för automatiserad behandling till myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Vidare omfattas Pensionsmyndigheten av LUS och får därför lämna och ta emot uppgifter om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna delta i sådan samverkan som avses i lagen.

4.11.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Pensionsmyndigheten

I kontakter med utredningen har Pensionsmyndigheten meddelat att myndigheten inte har behov av fler uppgifter från andra myndigheter, kommuner eller arbetslöshetskassor för att bättre kunna säkerställa korrekta beslutsunderlag.²⁰⁹ Det behov som framförts rör Pensionsmyndighetens förutsättningar att utbyta information mer effektivt på medium för automatiserad behandling (se också vad som redovisas i avsnitt 4.8.2).²¹⁰

Tabell 4.8 Pensionsmyndighetens behov av utökat informationsutbyte

Behov av	Till	Framförd begränsning eller hinder för informationsutbyte
Att lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling	Andra myndigheter	Bestämmelserna i 114 kap. SFB och i förordningen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

Källa: Utredningens sammanställning av Pensionsmyndighetens framförda behov.

²⁰⁹ Pensionsmyndigheten har emellertid meddelat att myndigheten har behov av ett ökat informationsutbyte med andra aktörer, såsom banker, etc.

²¹⁰ I Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens skrivelse *Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2020/09443) framförs vidare behov av en översyn av Pensionsmyndighetens förutsättningar att behandla personuppgifter. Frågan behandlas närmare i kapitel 6. Pensionsmyndigheten har också lyft behov av att utöka informationsutbytet med andra aktörer än myndigheter såsom banker etc.

4.11.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Det saknas stöd att genom medium för automatiserad behandling inhämta uppgifter

Pensionsmyndigheten har tillsammans med Försäkringskassan i en framställan framfört att detaljregleringen av utlämnande av personuppgifter på medium för automatiserad behandling medför att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte kan efterfråga nödvändiga uppgifter om en person hos en annan myndighet i en fråga/svar-tjänst utan författningsstöd.²¹¹ Myndigheternas handläggare kan inte heller skicka e-post med uppgifter om enskilda utan uttryckligt författningsstöd, oavsett kryptering och andra säkerhetsåtgärder. I stället måste handläggarna på ett otidsenligt sätt skicka vanlig post, ringa eller skicka faxmeddelanden. Myndigheterna har vid upprepade tillfällen därför lämnat framställningar till Regeringskansliet med önskemål om utökat författningsstöd för utlämnande på medium för automatiserad behandling. På senare tid har framställningarna bl.a. handlat om stöd för att kunna efterfråga s.k. månadsuppgifter hos Skatteverket, stöd för att lämna uppgifter till domstolar på medium för automatiserad behandling och stöd för att lämna ut personuppgifter på medium för automatiserad behandling till banker.²¹²

4.12 Inspektionen för vård och omsorg

4.12.1 Uppdrag och ansvarsområde

Inspektionen för vård och omsorg ansvarar för tillsyn inom hälso- och sjukvård och därmed jämförlig verksamhet, socialtjänst samt verksamhet enligt LSS. Myndigheten ansvarar också för tillståndsprövning inom dessa områden. Myndighetens uppdrag framgår av

²¹¹ Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens skrivelse *Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2020/09443).

²¹² Se bl.a. framställning från Försäkringskassan (2018) *Behov av ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration* (S2018/05693) och Pensionsmyndighetens framställan om ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (VER 2020-53).

förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

Inspektionen för vård och omsorg prövar om enskilda ska ges tillstånd att yrkesmässigt bedriva verksamhet enligt LSS och enligt SoL.²¹³ Enligt 7 kap. 2 § SoL respektive 6 § LSS kan tillstånd beviljas sökanden om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet. För att få tillstånd måste den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt ha förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. I fråga om juridisk person ska prövningen sammantaget avse den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Vidare krävs att sökanden i övrigt bedöms lämplig. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. Därutöver ska sökanden ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Vid en ändring eller flytt av verksamheten ska nytt tillstånd sökas enligt SoL och LSS.²¹⁴

Inspektionen för vård och omsorg omfattas inte av underrättelse-skyldigheten i FUT-lagen eller av LUS.

4.12.2 Behov av utökat informationsutbyte framfört av Inspektionen för vård och omsorg

Utredningen har mottagit information om att myndigheten har behov av fler uppgifter från andramyndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor än sådana de i dag kan få del av, för att för egen del bättre kunna säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen. De behov som framförts rör också förutsättningarna att utbyta information på medium för automatiserad behandling. Inspektionen för vård och omsorg har i tre rapporter redovisat nedanstående behov av uppgifter och utökat

²¹³ Krav på tillstånd finns i 23, 23 a, och 23 b §§ LSS och 7 kap. 1 § SoL.

²¹⁴ Formuleringen i de olika bestämmelserna är inte likalydande, men skillnaden har inte tillmätts någon materiell betydelse.

informationsutbyte.²¹⁵ Av nedanstående tabell framgår det redovisade behovet.²¹⁶

Tabell 4.9 Inspektionen för vård och omsorgs behov av utökat informationsutbyte

Behov av	Från	Framförd begränsning eller hinder för informationsutbyte
Uppgifter som lämnas inom ramen för samverkan mot organiserad brottslighet	Myndigheter som omfattas	Omfattas i dag inte av LUS
Uppgifter i arbetsgivardeklaration	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Uppgift om att inkomstdeklaration har lämnats eller saknas	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Beslut om skatterevision samt revisionspromemoria	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Uppgift om anmälan om brott	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL 18 kap. 1 § OSL
Förelägganden i skatteärenden	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Ansökan och beslut om momsregistrering samt uppgifter om redovisningsperiod, uttag samt ingående och utgående moms	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Ansökningar om företrädaransvar	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Uppgifter ur belastnings- och misstankeregister samt andra uppgifter	Polismyndigheten	35 kap. 1 § 6 OSL 35 kap. 3 § OSL

Källa: Utredningens sammanställning av IVO:s framförda behov.

²¹⁵ Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare (IVO 2020-11), *Mot ett datadrivet arbetssätt - En analys av möjligheterna att förenkla ägar- och ledningsprövningen och tillgängliggöra omsorgsregistret* (IVO 2020-12) samt *Analys av regelverket för tillståndsprövning* (IVO 2021-4). Se kapitel 3 för ett referat av rapporterna.

²¹⁶ Inspektionen för vård och omsorg har också redovisat behov av uppgifter från Migrationsverket om avslag på ansökningar om arbetstillstånd hos en viss assistansanordnare. Frågan har behandlats i SOU 2021:88 *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.* Inspektionen för vård och omsorg har i rapporten *Mot ett datadrivet arbetssätt* också framfört att de behöver uppgifter från Skatteverket för inspektionens tillsyn enligt patientsäkerhetslagen. Vidare har Inspektionen för vård och omsorg framfört att myndigheten behöver få information från kommuner när de uppmärksammar allvarigare brister samt häver eller inte förlänger avtal med privata utförare. Utöver de behov som Inspektionen för vård och omsorg har framfört har också Skatteverket angett att de vill kunna lämna information till Inspektionen för vård och omsorg om Skatteverket till exempel upptäcker vissa fel eller misstänker att stödboende bedrivs utan tillstånd.

Behov av att omfattas av lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet

Inspektionen för vård och omsorg har framfört att myndigheten bör ingå bland de myndigheter som omfattas av LUS. Skälet till detta är att myndigheten har identifierat att organiserad brottslighet förekommer inom området personlig assistans. Lagen möjliggör ett snabbare och mer formaliserat informationsutbyte med flera andra myndigheter samtidigt och synliggör fler risker som myndigheten i dag har små möjligheter att identifiera. Om Inspektionen för vård och omsorg i framtiden kommer att omfattas av LUS får myndigheten också förutsättningar att bli mer träffsäker i sina riskanalyser. Genom ett mer systematiskt och strukturerat samarbete med andra myndigheter kan Inspektionen för vård och omsorgs kompetens stärkas. Myndigheten kommer dessutom på ett bättre sätt kunna bidra med brottsförebyggande information som andra myndigheter behöver för att gå vidare med sina utredningar.²¹⁷

Behov av uppgifter från Skatteverket för lämplighetsprövning vid ansökan om och uppföljning av tillstånd

Uppgifter i arbetsgivardeklaration

Inspektionen för vård och omsorg framför att de behöver få tillgång till uppgifter hos Skatteverket om vilka personer som erhåller lön och andra ersättningar från de företag som bedriver tillståndspliktig verksamhet. Vidare menar myndigheten att de behöver kunna hämta in uppgifter om juridiska personer med kopplingar till dessa verksamheter, såsom närstående-bolag och andra bolag där företrädare för tillståndspliktig verksamhet har eller har haft uppdrag. Uppgifterna behövs till exempel för att bedöma företrädarnas kompetens inom ramen för ägar- och ledningsprövningen och ger myndigheten bättre förutsättningar att pröva om de som bedriver verksamhet, eller ansöker om att få starta en verksamhet har tillräcklig kompetens. Uppgifterna har också betydelse för utredningar av bulvanförhållanden och andra fall där personer, som kan vara dömda för brott eller belastas av ekonomisk misskötsamhet, inte är formella före-

²¹⁷ Inspektionen för vård och omsorg (2020) *Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare* (IVO 2020:11).

trädare för en verksamhet men ändå utövar ett bestämmande inflytande över den.

Inspektionen för vård och omsorg har också behov av att löpande kunna kontrollera om personer som förestår verksamheten, och vars kompetens har betydelse för om verksamheten har förutsättningar att bedrivas med god kvalitet och säkerhet, faktiskt arbetar i verksamheten. En av de viktigaste kvalitetsvariablerna är personalkontinuitet. Om myndigheten får tillgång till uppgifter om vilka personer som har lön från företaget kommer det finnas bättre förutsättningar att kontrollera och följa verksamheters personalomsättning och bemanningsgrad. Uppgifterna skulle kunna jämföras med uppgifter om lön, avdragen skatt och arbetsgivaravgifter i arbetsgivardeklarationerna. Av arbetsgivardeklarationer på individnivå framgår vidare uppgifter om arbetsställe, vilket skulle ge möjlighet att följa förändringar av bemanningsgraden hos en aktör på alla aktuella arbetsställen. Uppgifterna är också viktiga för att på ett tidigt stadium upptäcka verksamheter som har avvecklats eller upphört.

Uppgift om att inkomstdeklaration har lämnats eller saknas

En förutsättning för att få tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL och LSS är att de som bedriver verksamheten sköter sina åtaganden gentemot det allmänna. Inspektionen för vård och omsorg bedömer att inlämnande av inkomstdeklaration är en omständighet med direkt bäring på huruvida åtaganden gentemot det allmänna sköts. I dag får myndigheten endast tillgång till denna uppgift om Skatteverket beslutat om förseningsavgift, vilket innebär att myndigheten går miste om viktig information i många fall. Myndigheten behöver därför tillgång till uppgifter om för sent inlämnad eller ej inlämnad inkomstdeklaration även om förseningsavgift inte beslutats.

Beslut om skatterevision samt revisionspromemoria

Inspektionen för vård och omsorg får i dag endast tillgång till uppgifter från avslutade skatterevisioner. Uppgifter om pågående eller kommande revision, kan enligt Inspektionen för vård och om-

sorg vara en viktig signal om ekonomisk misskötsamhet i ett tidigt skede. Sådana omständigheter har betydelse vid tillståndsprövning.

Uppgift om anmälan om brott

Inspektionen för vård och omsorg har framfört att när ett skatteundandragande överstiger ett visst belopp (och vissa andra förutsättningar är uppfyllda) har Skatteverket rutiner för att göra en polis-anmälan gällande skattebrott. Dessa anmälningar föranleds av skatteundandragande av stora belopp vilket har stor betydelse för Inspektionen för vård och omsorgs ägar- och ledningsprövning. I andra fall påför Skatteverket skattetillägg vilket framgår av beslut som Inspektionen för vård och omsorg kan ta del av. Om myndigheten inte får tillgång till anmälningarna, eller en brottsanmälan inte görs, finns en risk att uppgifter om skatteundandragande av stora belopp inte upptäcks i ägar- och ledningsprövningen.

Förelägganden i skatteärenden

Inspektionen för vård och omsorg har framfört att en del skattebeslut, såsom exempelvis beslut om skönsbeskattning, alltid föregås av förelägganden som kan ha betydelse för ägar- och ledningsprövningen. I dagsläget har myndigheten bara tillgång till offentliga beslut och saknar därför möjlighet att se om ett bolag eller en företrädare mottagit upprepade förelägganden.

Ansökan och beslut om registrering till mervärdesskatt, uppgift om redovisningsperiod, uttag samt ingående och utgående mervärdesskatt

Enligt Inspektionen för vård och omsorg är nekad registrering till mervärdesskatt en viktig signal om att verksamheten kan vara misskött. Uppgifter om mervärdesskatt kan även ge information om att en viss aktör bedriver annan verksamhet än vård- och omsorg som inte är mervärdesskattepliktig. Inspektionen för vård och omsorg uppger att de även behöver uppgifter om mervärdesskatt som är hänförliga till egna uttag (uttag av delägare/närstående till delägare

osv.) av varor och tjänster ur verksamheten. Uppgifterna kan bidra till ett bättre beslutsunderlag vid myndighetens tillståndsprovning.

Ansökningar om företrädaransvar

Företrädare för juridiska personer kan under vissa förutsättningar bli betalningsskyldiga för den juridiska personens obetalda skatter och avgifter. Skatteverket ansöker om företrädaransvar till förvaltningsdomstol. I ansökan preciserar Skatteverket sitt yrkande, bl.a. avseende vilka förfallna skatter och avgifter som ansökan avser. Enligt Inspektionen för vård och omsorg är uppgiften om att en person varit aktuell i ett ärende om företrädaransvar en omständighet som kan ha betydelse för myndighetens ägar- och ledningsprovning.²¹⁸

Behov av ytterligare uppgifter från Polismyndigheten

Av rapporter från bl.a. Brottsförebyggande rådet och Åklagarmyndigheten framgår att det i dag finns ett omfattande problem med organiserad brottslighet inom assistansbranschen.²¹⁹ Inspektionen för vård och omsorg framför att kriminella aktörer även söker sig till verksamheter som bedrivs enligt SoL, exempelvis hemtjänst och HVB-hem.²²⁰ För att skyndsamt få information om verksamheter som bedriver personlig assistans eller verksamhet enligt SoL där företrädarna är misstänkta eller dömda för brott har Inspektionen för vård och omsorg därför framfört att myndigheten har behov av uppgifter i Polismyndighetens misstanke- och belastningsregister.²²¹

Uppgifter från Polismyndigheten är ofta av stor betydelse för att utestänga oseriösa och kriminella aktörer från välfärdsmarknaden. Information om att en företrädare är misstänkt för eller har begått till exempel bidragsbrott innebär att företrädaren kan vara direkt

²¹⁸ Inspektionen för vård och omsorg har också framfört behov att få ta del av uppgifter från Skatteverket för tillsyn enligt patientsäkerhetslagen (2010:659).

²¹⁹ Brottsförebyggande rådet (2015) *Intyg som dörröppnare till välfärdssystemet: En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg* (Rapport 2015:8) och Åklagarmyndigheten (2015) *Bedrägeri och bidragsbrott med assistansersättning: Probleminventering och rekommendationer* (RättsPM 2015:5).

²²⁰ Hem för vård eller boende.

²²¹ Inspektionen för vård och omsorg (2020) *Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare* (IVO 2020-11).

olämplig att bedriva verksamheten. Genom uppgifter från Polismyndigheten kan Inspektionen för vård och omsorg bl.a. få reda på om den misstänkte är delgiven brottsmisstanke och om åtal är väckt eller inte. Informationen skulle göra att myndigheten blir mer effektiv och i större utsträckning kan avslå ansökningar från olämpliga aktörer. Inspektionen för vård och omsorg har därför behov av uppgifter om den tillståndssökande i misstankeregistret och belastningsregistret. Myndigheten har även behov av annan information om tillståndssökande. Även andra uppgifter som finns hos Polismyndigheten kan ha betydelse för ägar- och ledningsprövningen. Detta eftersom Polismyndigheten kan få kännedom om andra missförhållanden eller oegentligheter i en verksamhet som har betydelse för Inspektionen för vård och omsorgs prövning.²²²

Behov av uppgifter från Migrationsverket om avslag på ansökningar om arbetstillstånd hos en viss assistansanordnare

Inspektionen för vård och omsorg behöver bättre tillgång till uppgifter från Migrationsverket när myndigheten har avslagit ansökningar om arbetstillstånd hos en viss assistansanordnare på grund av misstänkta skenanställningar, falska arbetsintyg eller andra oegentligheter. Uppgifter som Inspektionen för vård och omsorg behöver för sin tillståndsprövning och tillsyn rör assistansanordnare och de personer som söker arbetstillstånd för att arbeta hos assistansanordnare. Enligt Inspektionen för vård och omsorg indikerar signaler om skenanställningar, falska arbetsintyg eller andra oegentligheter att det finns risk för att assistansanordnaren är oseriös. Inspektionen för vård och omsorg har till utredningen framfört att myndigheten vanligtvis inte har kännedom om att sådana beslut fattats och därför inte vet om att sådana beslut finns. En uppgiftsskyldighet för Migrationsverket skulle innebära att Inspektionen för vård och omsorg regelmässigt får tillgång till uppgifterna, som ofta har stor betydelse för myndighetens bedömning.

²²² Inspektionen för vård och omsorg (2020) *Mot ett datadrivet arbetssätt* (IVO 2020-12).

4.12.3 Redovisade hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Samverkan mot viss organiserad brottslighet

Inspektionen för vård och omsorg omfattas inte av förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

Uppgifter från Skatteverket för lämplighetsprövning vid ansökan om och uppföljning av tillstånd

Inspektionen för vård och omsorg har framfört att det saknas bestämmelser som bryter Skatteverkets sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL.²²³ Det innebär att Skatteverket inte kan lämna ut de uppgifter som Inspektionen för vård och omsorg har framfört behövs för lämplighetsprövning vid ansökan om och uppföljning av tillstånd.

Ytterligare uppgifter ur belastningsregistret och uppgifter i misstankeregister från Polismyndigheten

Uppgifter i misstankeregistret och belastningsregistret omfattas av sekretess enligt 35 kap. 1 § 6 och 3 § OSL.²²⁴ Inspektionen för vård och omsorg har i dag möjlighet att få ut uppgifter från belastningsregistret men har inte direktåtkomst och kan inte heller inhämta uppgifterna på medium för automatiserad behandling.²²⁵ För att myndigheten ska få del av relevanta uppgifter behöver ytterligare brott räknas upp i den förteckningen över brott som Inspektionen för vård och omsorg har rätt att ta del av genom förordningen (1999:1134) om belastningsregister och att även föreståndare eller verksamhetsansvarig i verksamheter enligt LSS ska omfattas av

²²³ Det finns i dag *en* sekretessbrytande bestämmelse som särskilt avser skattekontouppgifter. Den infördes efter en hemställan av Inspektionen för vård och omsorg (se 8 § SdbF). Detta är dock ingen *generell* sekretessbrytande bestämmelse, och bryter således inte 27 kap. 1 § - sekretess i andra fall än just för skattekontouppgifter.

²²⁴ Uppgifterna kan också omfattas av sekretess enligt 18 kap. OSL.

²²⁵ Enligt 20 § andra stycket förordningen (1999:1134) om belastningsregister får Inspektionen för vård och omsorg ha direktåtkomst till registret, dock endast i ärenden om prövotid och återkallelse av legitimation enligt 8 kap. 1, 3 eller 4 § patientsäkerhetslagen, i fråga om den som Inspektionen för vård och omsorg enligt 7 kap. 30 § patientsäkerhetslagen överväger att anmäla till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Bestämmelsen som medger tillgång till belastningsregistret påverkar således inte prövningen enligt SoL och LSS.

reglerna för belastningsregister. Det finns inte någon sekretessbrytande regel som ger Inspektionen för vård och omsorg möjlighet att ta del av uppgifter om personer förekommer i Polismyndighetens misstankeregister enligt förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

Uppgifter om avslag på ansökningar om arbetstillstånd hos en viss assistansanordnare från Migrationsverket

Enligt Inspektionen för vård och omsorg finns det vanligtvis inte några hinder för att lämna ut uppgifterna i dag. Det saknas dock regler om att Migrationsverket ska lämna ut sådana uppgifter till Inspektionen för vård och omsorg på eget initiativ. Det bör därför införas en uppgiftsskyldighet för Migrationsverket att till Inspektionen för vård och omsorg anmäla avslag på ansökningar om arbetstillstånd hos assistansanordnare på grund av misstänkta skenanställningar, falska arbetsintyg eller andra oegentligheter. En sådan skyldighet bör införas i UtlL. Avsaknaden av en uppgiftsskyldighet kan vidare innebära att ett översändande av uppgifter, i den mån det innehåller personuppgifter, är oförenligt med dataskyddsförordningen genom att behandlingen saknar rättslig grund.

5 Informationsutbyte för samverkan vid kontroller av arbetsplatser

5.1 Behov av att identifiera vad som begränsar eller hindrar informationsutbytet

Myndigheter har i olika sammanhang lyft fram att sekretess mellan myndigheter utgör ett problem för att kunna samverka och kontrollera arbetsplatser. Vilka uppgifter som myndigheterna haft behov av att utbyta mellan sig har dock först på senare tid konkretiserats. I promemorian Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet²²⁶ kartläggs vilka uppgifter som myndigheterna anser behöver utbytas.

I den här utredningens uppdrag ingår att analysera det behov av informationsutbyte som berörda myndigheter har framfört för att kunna samverka och kontrollera arbetsplatser mer effektivt i syfte att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Utredningen har också i uppdrag att analysera hur ett sådant informationsutbyte skulle kunna regleras. För att kunna föreslå relevanta åtgärder behöver det faktiska hindret för informationsutbytet för samverkan vid kontroll av arbetsplatser identifieras. I kapitlet redovisas därför inte bara det behov som myndigheterna tidigare framfört utan också vad myndigheterna anser utgör det rättsliga hindret för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte. Mot bakgrund av utredningens direktiv koncentreras framställningen i denna promemoria på de uppgifter som behövs vid planeringen, genomförandet och efterarbetet av de myndighetsgemensamma kontrollerna. Det innebär att identifierade behov, som syftar till att stärka de olika myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet var för sig, inte omfattas.

²²⁶ Ds 2021:1.

Underlaget för redovisningen av myndigheterna behov och vad som hindrar informationsutbytet utgår från ovan nämnda promemoria och det underlag som i samband med det arbetet lämnades in till Regeringskansliet. Samverkande myndigheter har därefter, inom ramen för den här utredningens arbete, lämnat kompletteringar och förtydliganden som har inkluderats i redovisningen. Det har också under utredningens arbete framkommit att vissa uppgifter redan kan utbytas inom ramen för befintligt regelverk. Det innebär att vissa av de tidigare redovisade behoven inte längre kvarstår. På samma sätt som i kartläggningen av uppgifter som behövs för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen (kapitel 4) baseras redovisningen på det som myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor själva framfört och reflekterar alltså deras respektive bedömningar.

5.2 Myndighetssamverkan vid arbetslivskriminalitet

År 2017 beslutade regeringen att ge åtta myndigheter i uppdrag att utveckla metoder för myndighetsgemensam kontroll i syfte att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.²²⁷ Uppdraget gavs till Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket.

I uppdraget ingick bl.a. att ta fram ett stöd till myndigheterna gällande möjligheter till informationsutbyte inom ramen för gällande sekretesslagstiftning. Arbetsmiljöverket fick ett samordnande ansvar. Regeringsuppdraget avslutades i december 2020 och återrapporterades av Arbetsmiljöverket i samråd med övriga myndigheter.²²⁸ Regeringen har därefter beslutat om fortsatt samverkan mellan myndigheterna på området.²²⁹

²²⁷ Regeringsbeslut A2017/02422/ARM, A2017/00678/ARM, 2017-12-18). Innan regeringsuppdraget 2018–2020 hade Arbetsmiljöverket ett liknande uppdrag att samordna arbetet mot osund konkurrens (A2014/4479/ARM, 2014-12-22).

²²⁸ Arbetsmiljöverket (2020) *Återrapportering – regeringsuppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*.

²²⁹ Regeringsbeslut (dnr A2021/00085, 2021-01-14).

5.2.1 Arbetet inom ramen för samverkansuppdraget mot arbetslivskriminalitet

Av Arbetsmiljöverkets rapport framgår att arbetet har organiserats i dels nationella funktioner, dels regionala delar. I gruppen för nationell myndighetsgemensam styrning och samordning beslutas och planeras arbetet på övergripande nivå. Där fattas det även beslut om samordnade nationella kontroller mot riskbranscher eller observerade fenomen. Den nationella arbetsgruppen för metodstöd ansvarar för att utarbeta de metoder, rutiner och stöd som behövs för uppdraget. En särskild nationell arbetsgrupp har till uppgift att utifrån omvärldsanalys och bedömda risker ta fram kriterier för var och hur kontroller bör genomföras samt att följa upp resultaten av dem. Till detta kommer en nationell arbetsgrupp för intern och extern kommunikation.²³⁰

Medan det strategiska arbetet beslutas och planeras på nationell nivå sker det operativa arbetet med myndighetsgemensamma kontroller på regional nivå i sju s.k. RMS-grupper (regional myndighetssamverkan). De består av representanter från alla myndigheter utom Ekobrottsmyndigheten och är uppdelade efter Polismyndighetens regionindelning. På de regelbundet återkommande mötena beslutas vilka kontroller som ska göras och vilka myndigheter som ska delta på dessa.

5.2.2 Deltagande myndigheter

Inför de myndighetsgemensamma kontrollerna sker ett nationellt analysarbete där risker bedöms på branschnivå och olika kriterier sätts upp för när det ska bli aktuellt med arbetsplatskontroll. Den konkreta planeringen där olika alternativa kontrollobjekt väljs ut görs därefter regionalt.

Varje myndighet utgår från sina egna befogenheter och uppdrag vid genomförandet av myndighetsgemensamma kontroller. Myndigheterna har också olika befogenheter att agera vid kontroller på arbetsplatser vilket innebär att myndigheterna sinsemellan har varierande förutsättningar för att delta och därmed olika vana av

²³⁰ Arbetsmiljöverket (2020) Återrapportering – regeringsuppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet, s. 1–3.

insatser mot olika former av arbetslivskriminalitet. Vid kontrollerna deltar typiskt sett Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket. Dessa myndigheter har en fältkontrollverksamhet att utgå ifrån. Övriga myndigheter har i regel haft en ”back office-funktion” och funnits tillhands under insatserna. Det förekommer också att myndigheter som inte ingår i den organiserade samverkan deltar, exempelvis kommunala myndigheter såsom räddningstjänsten och miljö- och hälsoskyddsenheter eller Kronofogdemyndigheten.²³¹

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen gör kontroller i syfte att säkerställa att stöd som myndigheten beslutar om utbetalas till rätt mottagare på korrekt grund. Arbetsgivare som mottar sådant stöd eller anordnare av arbetsmarknadspolitiska program är skyldiga att ge Arbetsförmedlingen tillfälle att granska verksamheten och lämna uppgifter som behövs.²³² När det gäller beslut om lönebidrag, en form av subventionerad anställning för personer med funktionsnedsättning, krävs att myndigheten besöker arbetsplatsen inför beslut. Ett sådant beslut sker i samråd med arbetsgivaren. Besöket syftar huvudsakligen till att bedöma den arbetssökandes arbetsförmåga i relation till arbetsplatsens förutsättningar men ger också en generell bild av arbetsgivaren. Föranmälda besök görs också under tiden personen arbetar hos den arbetsgivare som får stödet för att stämna av att det fungerar bra för personen som är anställd. Arbetsförmedlingen har emellertid inte något uttalat stöd för att göra kontroller i form av oanmälda besök.

Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket genomför inspektioner på arbetsplatser i syfte att kontrollera hur väl man följer arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen, regler om olika produkter och regler om utstationering. För

²³¹ Arbetsmiljöverket (2020) *Återrapportering – regeringsuppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, s. 3.

²³² Se t.ex. 31 § förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb, 47 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och 32 § förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd.

att utföra tillsyn har Arbetsmiljöverket rätt att få de upplysningar, handlingar och prov som behövs och kan även påkalla undersökningar.²³³ Inom denna ram faller emellertid inte att inhämta uppgifter enbart baserat på en begäran från en annan myndighet.

Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet med uppdrag att bekämpa ekonomisk brottslighet. Uppdraget omfattar bl.a. brottsförebyggande arbete avseende ekonomisk brottslighet samt utredning och lagföring av ekonomiska brott. Det brottsförebyggande arbetet bedrivs i samverkan med andra myndigheter, näringslivet, branschorganisationer och den finansiella sektorn. I det brottsförebyggande uppdraget ingår att tillhandahålla viss information om ekonomisk brottslighet till andra aktörer och allmänheten. De misstankar om brott som Ekobrottsmyndigheten utreder är bl.a. bokföringsbrott, skattebrott, vissa typer av bedrägerier och penningtvåtsbrottslighet i näringsverksamhet. Andra anmälningar, t.ex. om misstänkta arbetsmiljöbrott handläggs vid Åklagarmyndigheten. Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet bedrivs vid polisoperativa enheter. Myndigheten deltar i dag inte vid arbetsplatsbesök.

Försäkringskassan

I Försäkringskassans uppdrag ingår att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott. För att utreda rätten till ersättning genomför Försäkringskassan kontrollutredningar. Försäkringskassan har rätt att besöka den enskilde i hemmet eller på dennes arbetsplats om det behövs för att kunna bedöma rätten till en ersättning.²³⁴ Syftet med besöket ska vara att träffa den enskilde. Besök får också användas som en kontrollåtgärd vid generell eller stickprovsmässigt inriktade insatser utan individualiserad prövning i det särskilda ärendet. Det innebär att Försäkringskassan

²³³ Se 7 kap. 3 § arbetsmiljölagen (1977:1160), 21 § arbetstidslagen (1982:673) och 36 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen).

²³⁴ Det gäller alla ersättningar som omfattas av 110 kap. 14 § p. 2 SFB.

har möjlighet att besöka personer som under en viss period har en viss ersättning.²³⁵

Hembesök och arbetsplatsbesök genomförs i en del kontrollutredningar. Om det är motiverat ur utredningssynpunkt får ett hem- och arbetsplatsbesök som Försäkringskassan gör vara oannonserat.²³⁶

Försäkringskassan får emellertid inte göra observationer av den försäkrade utan att denne vet om det eller vidta andra åtgärder som har karaktären av spaningsverksamhet.²³⁷

Jämställdhetsmyndigheten

Jämställdhetsmyndigheten ansvarar bl.a. för nationell samordning av arbetet mot människohandel för alla ändamål. Vidare ansvarar myndigheten för att utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer på området. I arbetet ingår att bistå myndigheter med metodstöd och kompetensutveckling. Myndigheten leder ett nationellt metodstödsteam mot prostitution och människohandel (NMT). Andra deltagande aktörer är socialtjänster, Polismyndigheten, hälso- och sjukvården, Åklagarmyndigheten, Migrationsverket, Arbetsmiljöverket och Skatteverket. Arbetet har till syfte att stärka samhällets insatser mot prostitution och människohandel för alla ändamål.

Jämställdhetsmyndigheten hanterar inte individärenden och har i normalfallet inga uppgifter om enskilda personer eller deras personliga förhållanden. Myndigheten driver en stödtelefon dit yrkesverksamma kan vända sig för stöd i ärenden som rör olika former av människohandel och delfinansierar regionkoordinatorer som arbetar inom socialtjänsten för att stärka och stödja yrkesverksamma i denna typ av ärenden. Regionkoordinatorer har varit med vid vissa myndighetsgemensamma kontroller för att säkerställa att brottsofferperspektivet tillvaratas och se till att utsatta får stöd.

²³⁵ Prop. 1996/97:121 *Systembrister och missbruk inom socialförsäkringssystemen*, s. 32.

²³⁶ Prop. 1996/97:121, s. 30.

²³⁷ Prop. 1996/97:121, s. 31.

Migrationsverket

Migrationsverket prövar ansökningar från personer som vill bosätta sig i Sverige, komma på besök, söka skydd undan förföljelse eller ha svenskt medborgarskap.

Migrationsverket saknar befogenheter att genomföra fysiska kontroller såsom inspektioner på arbetsplatser eller liknande. Däremot samverkar myndigheten vid genomförandet av myndighetsgemensamma kontroller och bistår de myndigheter som genomför kontrollerna med eventuell information. Migrationsverket tar även in vissa uppgifter i samband med handläggning av olika sorters ansökningar och ärenden. Vad gäller arbetstillstånd tas uppgifter in om den aktuella anställningen, såsom lön och andra anställningsvillkor. Migrationsverket kan också inhämta information om arbetsgivaren, särskilt när ärendet rör arbete inom en bransch där det är känt att missbruk av regelverket och utnyttjande av arbetstagare kan förekomma. Sådana uppgifter kan exempelvis avse verksamhetens art och omfattning, rörelsens omsättning och resultat samt uppgifter rörande taxering. Uppgifterna används för att kunna bedöma huruvida det handlar om en aktiv verksamhet med möjlighet att anställa ytterligare personal. Det förekommer också att uppgifter rörande arbetsgivare tas in under tiden ett arbetstillstånd gäller, framför allt för att kontrollera att lönekraven är uppfyllda.

Polismyndigheten

Till Polismyndighetens uppgifter hör bl.a. att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten samt att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal. Det finns flera exempel på verksamhet där polisen inte utreder brott utan finns på plats för att själva upptäcka eller förebygga brottslig verksamhet. Exempel på detta är krogkontroller, trafikkontroller och utlänningskontroller. Dessa tre exempel kan samtliga utföras tillsammans med andra myndigheter, där var och en ansvarar för att göra sina kontroller utifrån relevanta regelverk.

Inre utlänningskontroll genomförs främst för att kontrollera att utlännningar inte vistas eller arbetar i Sverige utan tillstånd, samt för att efterspana personer för vilka det finns ett beslut om avvisning

eller utvisning som ska verkställas. Hur och när polisen kan utföra inre utlänningskontroll styrs av 9 kap. 9 § UtlL. Vid en sådan kontroll ska det i regel finnas grundad anledning att anta att utlännen saknar rätt att uppehålla sig i Sverige eller om det annars finns särskild anledning till kontrollen. Polismyndigheten får vid en utlänningskontroll granska pass och andra handlingar som visar en persons rätt att uppehålla sig i landet. Vid kontroller av arbetsplatser i bedömda riskbranscher ska arbetsgivaren också tillhandahålla vissa handlingar och upplysningar, samt ge tillträde till arbetsplatser och lokaler.

Polismyndigheten bistår också andra myndigheter vid kontroller i form av s.k. handräckning. Polismyndigheten kan i samband med det göra inre utlänningskontroll.

Skatteverket

Skatteverkets beskattningsverksamhet ska fastställa och ta ut skatter, socialavgifter och andra avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas. För att kontrollera att kravet på att använda kassaregister inom kontanthandeln och att skyldigheter avseende personalliggare i vissa branscher fullgörs har Skatteverket möjlighet att genomföra tillsyn och kontrollbesök.²³⁸

Kravet på kassaregister inom kontanthandeln innebär att majoriteten av de som säljer varor och tjänster mot kontant betalning (vilket även innefattar betalning med exempelvis kontokort) måste använda ett certifierat kassaregister och alltid ta fram ett kvitto som erbjuds kunden. Skatteverket kan, i syfte att kontrollera detta, göra oanmälda kontrollbesök hos näringsidkaren.

Kravet på personalliggare i vissa branscher omfattar restaurangverksamhet, tvätteriverksamhet, fordonsserviceverksamhet, livsmedels- och tobaksgrossistverksamhet, kropps- och skönhetsvårdsverksamhet samt byggverksamhet. En personalliggare ska föras löpande och förvaras i verksamhetslokalen. På så vis ger den en ögonblicksbild av vilka som är verksamma på arbetsplatsen. Syftet är

²³⁸ Enligt uppgift från Skatteverket deltar inte folkbokföringsverksamheten i de myndighetsgemensamma kontrollbesök som sker inom ramen för nu aktuell samverkan. Om reglerna för folkbokföringens kontrollbesök utvidgas, vilket föreslås i SOU 2021:57, skulle det kunna bli aktuellt att delta då det förekommer att personer är bosatta/folkbokförda på arbetsplatser. Det kan innebära att även folkbokföringsverksamheten på sikt kan få liknande behov av att dela information som beskattningsverksamheten.

att minska skattefusk och skatteundandragande samtidigt som personalliggaren bidrar till bättre underlag för Skatteverkets övriga kontrollverksamhet. När Skatteverket gör kontrollbesök med stöd av lagstiftningen är det dokumentationsskyldigheten som kontrolleras. Personalliggare i byggbranschen måste föras elektroniskt, medan företag i övriga branscher även kan föra personalliggare i pappersform.

5.2.3 Arbetsplatsbesök i praktiken

Ett typisk myndighetsgemensamt kontrollbesök inleds med att deltagande myndigheter samlas på en i förväg bestämd plats, varpå polisen först säkrar arbetsplatsen. Polisen har möjlighet att hålla kvar personer som försöker lämna arbetsplatsen när representanter för övriga myndigheter anländer. Typiskt sett anländer ungefär 15 myndighetspersoner till en arbetsplats vid en myndighetsgemensam kontroll. På plats agerar varje myndighet utifrån de befogenheter och det uppdrag respektive myndighet har. I juridisk mening sker alltså flera olika kontroller parallellt – exempelvis en arbetsmiljöinspektion, en utlänningskontroll, en kontroll av personalliggare osv. I samband med kontroller kan misstanke väckas om annan brottslighet eller andra oegentligheter. Exempelvis kan Polismyndigheten upptäcka sådant som väcker misstankar om flera olika brott som annars kanske hade gått oupptäckta.

Efter en kontroll arbetar respektive myndighet vidare med det som de uppdagat och som behöver vidare hantering. I detta skede är processerna i stort sett parallella utifrån respektive myndighets ansvarsområden. När beslut fattas, vilket kan ske efter olika lång tid beroende på ärende och myndighet, är de typiskt sett offentliga och kan lämnas ut till de andra samverkande myndigheterna.

5.3 Situationer när svårigheter att utbyta information aktualiseras

Under arbetet med promemorian Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet tillfrågades de samverkande myndigheterna om vilka de viktigaste utmaningarna var.²³⁹ I princip samtliga myndigheter

²³⁹ Ds 2021:1 *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet*, s. 52–55.

lyfte fram att informationsöverföring mellan myndigheterna generellt sett varit den största, eller en av de största, utmaningarna att hantera vid samverkan. I promemorian redovisades på ett övergripande plan olika situationer där svårigheter att utbyta information aktualiserats. De nämnda situationerna beskrivs nedan.

Lämnande av tips inför kontroller

En av de situationer där myndigheterna har framfört att det finns svårigheter att utbyta information är vid planeringen av myndighetsgemensamma kontroller. Myndigheternas representanter har behov av att kunna diskutera vilka arbetsplatser som den egna myndigheten har intresse av att kontrollera. Enligt de samverkande myndigheterna begränsas i dag förutsättningarna för sådan planering av gällande sekretessbestämmelser och tillämpningen av dessa. Det medför att vissa myndigheter inte lämnar tips till övriga inför gemensamma kontroller, medan andra anser sig kunna utbyta information. I nuläget är det huvudsakligen Polismyndigheten och Arbetsmiljöverket som lämnar tips till RMS-grupperna.²⁴⁰

Myndigheterna beskriver i underlag som utredningen har tagit del av att det saknas möjligheter att föra en öppen dialog om vilka arbetsplatser som bör besökas. Vidare beskrivs att det kan finnas olika uppfattningar inom RMS-grupperna om var kontroller bör göras. Flera myndigheter kan emellertid inte, med hänvisning till sekretess, uppge varför de prioriterar kontroll av en viss arbetsplats framför andra. Det förekommer också att Polismyndigheten inte vill att kontroller genomförs på platser där spaning bedrivs av andra skäl, samtidigt som Polismyndigheten inte kan berätta för övriga myndigheter att det är anledningen. Sammantaget försvårar dessa förhållanden möjligheterna att på ett effektivt sätt göra ett lämpligt urval av kontrollobjekt. Att det är svårt att i förväg utbyta information mellan myndigheter får olika konsekvenser för olika myndigheter. Exempelvis kan Arbetsmiljöverket i stor utsträckning delta i en kontroll utan att känna till några närmare detaljer om varför arbetsplatsen är intressant. Samtidigt kan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan

²⁴⁰ Arbetsmiljöverket (2020) *Beskrivning av sekretessproblematik vid uppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensamma kontroller för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet* (2020/026643), s. 4.

inte delta utan särskilda skäl, vilket förutsätter att de fått närmare uppgifter om arbetsplatsen i förväg.

Under gemensamma kontroller

En annan situation är genomförandet av kontrollen. I denna fas förekommer det praktiska problem, exempelvis att arbetsgivaren behöver besvara samma fråga flera gånger. Detta eftersom myndigheterna inte kan lämna ut arbetsgivarens svar till varandra. I de fall myndigheterna delar upp sig mellan olika arbetsplatser under en dag kan de typiskt sett inte utbyta informationen efteråt, när erfarenheter från insatserna ska summeras. Även i de fall där en uppgift potentiellt skulle kunna överlämnas till en annan myndighet finns svårigheter. Det beror på att den myndighetsperson som inhämtar informationen redan vid kontrolltillfället behöver bedöma om en uppgift är värdefull för en annan myndighet, om den omfattas av sekretess och om uppgiften kan lämnas över till den andra myndigheten, samt på vilket sätt uppgiften i så fall skulle kunna lämnas över. Detta är tidskrävande och svårt att hantera vid fältarbete. Överlämnandet av information är i dag beroende av att det görs en sekretessbedömning avseende varje enskild uppgift, vilket upplevs som besvärligt med tanke på att det inte är säkert att de som genomför kontrollerna har den juridiska kunskap som behövs.

Resultaten av kontroller

Vid kontrollerna förekommer situationer där de deltagande myndigheterna upptäcker förhållanden som indikerar överträdelser av beslut eller regelverk som någon annan myndighet än de som deltar bör undersöka. Sådana indikationer bedöms vara relativt vanliga, men kan variera i konktion. Det förekommer att dessa förhållanden, till följd av rådande regelverk och dess tillämpning, inte kommer till rätt myndighets kännedom.

I de fall där en myndighet har fattat ett beslut kan sådan information generellt sett lämnas. Det kan dock ta lång tid och mycket av den information som kan framkomma vid en kontroll är sådan att den kan förhindra felaktiga beslut hos en annan myndighet om uppgiften lämnas på ett väsentligt tidigare stadium.

5.4 Närmare om myndigheternas behov av uppgifter vid planering, genomförande och efterarbete

I promemorian Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet bearbetades underlaget från myndigheterna i syfte att identifiera situationer där behov av information uppkommer, och vilken typ av information det är frågan om. I promemorian identifierades två huvudsakliga grupper av informationsöverföring: sådan som i en mer direkt mening syftar till planering, genomförande och efterarbete rörande myndighetsgemensam kontroll och sådan som är avsedd att stärka myndigheternas förmåga att arbeta mot arbetslivskriminalitet i vidare mening. I promemorian framhölls att det i redogörelsen inte gjordes några juridiska överväganden kring exempelvis huruvida en viss bestämmelse är tillämplig eller hur värdet av en informationsöverföring ska vägas emot det intresse sekretessen ska skydda. Vidare framhölls att det var myndigheternas motivering av nyttan med en viss överföring, deras bedömning av vilka regelverk som hindrar överföringen samt vilka regelförändringar som behövs för att möjliggöra överföringen av uppgifter som redovisades i promemorian.²⁴¹ I promemorian betraktades underlaget som myndighetsgemensamt. I redovisningen refereras därför till avsändaren som *myndigheterna*. Några skäl att betrakta underlaget annat än myndighetsgemensamt i nu förevarande redovisning finns inte.

Utredningen kan konstatera att redovisningen av vilka uppgifter som behövs har lett till att myndigheterna i flera fall själva har inlett ett utredningsarbete för att bilda sig en bättre uppfattning av vilka rättsliga hinder som finns för att utbyta uppgifter de behöver. Eftersom myndigheterna i ett antal fall dragit slutsatsen att det saknas rättsliga hinder för att utbyta uppgifterna överensstämmer nedanstående redovisning av vilka uppgifter som behövs inte helt med redovisningen i promemorian Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet.

Utredningens uppdrag är att närmare analysera behovet av informationsutbyte för att samverka och kontrollera arbetsplatser. Genomgången av myndigheternas behov i denna promemoria omfattar därför inte de behov som syftar till att stärka de olika myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet var för sig. Nedan återges de behov som lyfts fram av myndigheterna som omfattar

²⁴¹ För en närmare beskrivning av hur underlaget bearbetats se Ds 2021:1, s. 74–75.

informationsutbyte vid planering, genomförande och efterarbete rörande den myndighetsgemensamma kontrollen. För att kunna bedöma om, och i så fall hur, informationsutbyte kan ske i större utsträckning än i dag och på ett mer ändamålsenligt sätt inom ramen för det befintliga regelverket har det tidigare redovisade behovet av utökat informationsutbyte kompletterats med vad som uppgetts vara det rättsliga hindret för informationsutbytet.

5.4.1 Behov av uppgifter vid planering och genomförande

Behov av uppgifter om att ett företag kan vara besöksvärt vid myndighetsgemensam kontroll

Nedan redovisas behovet av informationsutbyte i samband med kontroller av arbetsplatser som samverkande myndigheter framfört.

Tabell 5.1 Myndigheternas identifierade behov av informationsöverföring: uppgifter om att ett företag kan vara besöksvärt²⁴²

Myndighet/-er	Behöver utbyta uppgifter om	Från myndighet/-er	Begränsningar eller hinder för informationsutbytet
Samverkande myndigheter, främst Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket	Inkomna tips	Skatteverket, Polismyndigheten, Arbetsförmedlingen	27 kap. 1 § OSL 35 kap. 1 § OSL 18 kap. 1 § OSL
Samverkande myndigheter	Misstanke om oegentligheter hos ett företag	Arbetsförmedlingen	28 kap. 12 § OSL
Samverkande myndigheter, främst Skatteverket	Innehåll i arbetstagares anmälan om missförhållanden	Arbetsmiljöverket	28 kap. 14 § OSL
Arbetsmiljöverket	För låg lön eller andra missförhållanden som framkommit vid förlängning av arbetstillstånd	Migrationsverket	37 kap. 1 § OSL

²⁴² Polismyndigheten har också framfört behov av uppgifter om personer som har företag med F-skattsedel men saknar rätt att vistas i Sverige. Skatteverket har uppgett att det inte finns några hinder att ta del av dessa uppgifter men att det kan behövas bättre och tydligare rutiner inom ramen för den samverkan som sker mellan myndigheterna.

Myndighet/-er	Behöver utbyta uppgifter om	Från myndighet/-er	Begränsningar eller hinder för informationsutbytet
Arbetsmiljöverket, Arbetsförmedlingen Polismyndigheten	Vilka arbetsplatser Skatteverket har eller planerar att kontrollera	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Samverkande myndigheter	Ifall det pågår förundersökning på tillsynsobjekt	Ekobrottsmyndigheten	35 kap. 1 § OSL 18 kap. 1 § OSL
Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten	Misstänkta brott och brottsanmälningar som inte omfattas av Skatteverkets skyldighet att anmäla brott	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL ²⁴³
Skatteverket, Arbetsmiljöverket	Risker ur säkerhetssynpunkt	Polismyndigheten	35 kap. 1 § OSL 18 kap. 1 § OSL

Källa: Ds 2021:1, s. 79 och myndighetsgemensamt underlag, lista över identifierade behov av informationsöverföring, 8 maj 2020 samt utredningens egen justering och komplettering.²⁴⁴

Tips och uppgifter om misstanke om oegentligheter hos ett företag och att ett företag eller arbetsplats bör kontrolleras

Myndigheterna har framfört att möjligheten att utbyta information om ifall en arbetsplats anses lämplig, och att därmed förlägga en myndighetsgemensam kontroll till arbetsplatsen, är ett av de absolut vanligaste behoven av informationsutbyte. Ett exempel på informationsutbyte som de samverkande myndigheterna framfört behov av gäller misstankar om oegentligheter eller att en myndighet anser att ett företag (med adress, organisationsnummer och namn) är besöksvärt på ett mer allmänt plan. Det kan t.ex. handla om tips som inkommit från allmänheten eller uppgifter som Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten eller Skatteverket har från sin egen verksamhet. Det gäller exempelvis information om svart arbetskraft, utländsk arbetskraft och arbetskraft som saknar tillstånd. Vidare kan det handla om misstankar som uppstått hos Arbetsförmedlingen om andra oegentligheter hos ett företag. Det kan även handla om uppgifter som finns i en arbetstagaransmälning om missförhållanden till

²⁴³ Skatteverket har framfört att myndigheten har rätt att göra anmälningar även om det ligger utanför deras skyldighet att anmäla misstänkta brott. Beroende på misstankens straffvärde kan möjligheterna emellertid vara begränsade.

²⁴⁴ Jfr Ds 2021:1, s. 79–80.

Arbetsmiljöverket. I nuläget är det i princip bara Polismyndigheten och Arbetsmiljöverket som lämnar ut tips till RMS-grupperna.

Uppgifter om för låg lön eller andra missförhållanden som framkommit vid förlängning av arbetstillstånd

Information om att en arbetsgivare betalar för låg lön²⁴⁵ till arbetstagarna kan ha betydelse för myndigheternas bedömning om huruvida en kontroll av arbetsplatsen är lämplig. I Migrationsverkets verksamhet kan det framkomma uppgifter om undermåliga anställningsvillkor. Det kan handla om uppgifter om för låg lön eller andra oegentligheter som framkommit när Migrationsverket handlagt en förlängning av arbetstillstånd. Arbetsmiljöverket anser att uppgifterna bör skickas automatiskt till Arbetsmiljöverket.

Uppgifter om vilka arbetsplatser Skatteverket har eller planerar att kontrollera

Arbetsmiljöverket, Arbetsförmedlingen och Polismyndigheten har framfört att de har behov av att få uppgifter om vilka arbetsplatser Skatteverket har kontrollerat eller planerar att kontrollera.²⁴⁶ Myndigheterna önskar ta del av uppgifterna inför en kontroll, med syftet att göra en selektering utifrån besöksvärda arbetsplatser, dvs. att gå från stickprovskontroller till att göra tillsyn. Uppgifterna omfattas enligt Skatteverket av sekretess och kan därför inte lämnas ut.

Uppgifter om det pågår förundersökning på tillsynsobjekt

Uppgifter om att det pågår förundersökning mot tänkta tillsynsobjekt har betydelse för andra myndigheters kontroller inom sina respektive områden. En uppgift om att förundersökning pågår kan emellertid omfattas av sekretess hos de brottsbekämpande myndigheterna, beroende på i vilket skede förundersökningen befinner sig,

²⁴⁵ Vid handläggning av ansökan om arbetstillstånd ska Migrationsverket bedöma om 1. anställningen gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig och 2. lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (2 § 6 kap. UtL).

²⁴⁶ Ekobrottsmyndigheten har framfört att om myndigheten ska delta i ett kontrollbesök så finns samma behov även hos dem.

vilket kan hindra att uppgiften lämnas till samverkande myndigheter.

Uppgifter om misstänkta brott och brottsanmälningar

Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har framfört att upptäckta brott inte alltid anmäls till brottsbekämpande myndigheter av Skatteverket om de inte omfattas av Skatteverkets skyldighet att anmäla brott. Skatteverket har framfört att det finns en möjlighet för myndigheten att anmäla även andra brott än de för vilka det föreligger en anmälningsskyldighet. Möjligheterna är emellertid begränsade eftersom sekretess kan hindra att uppgifter som gäller misstanke om brott, som ligger utanför Skatteverkets skyldighet att anmäla, lämnas till brottsbekämpande myndigheter.

Uppgifter om risker ur säkerhetssynpunkt

Det har framförts att det finns behov av informationsutbyte för att garantera säkerheten för den egna personalen vid de gemensamma kontrollerna. Många myndigheter efterfrågar en öppen dialog, framför allt med Polismyndigheten, om vad man kan förvänta sig i samband med insatsen. Det kan exempelvis vara information om att personer som betraktas som farliga kan befinna sig på platsen. Polismyndigheten har framfört att om det rör sig om information som omfattas av underrättelsesekretess kan Polismyndigheten inte alltid lämna ut informationen till övriga deltagande myndigheter även om det finns en viss öppning för att ge sådan information på ett sätt som inte bryter sekretessen.

Behov av korrekta adress- och personuppgifter eller liknande uppgifter

Nedan redovisas det behov av informationsutbyte i samband med samverkan vid kontroller av arbetsplatser som samverkande myndigheter framfört avseende korrekta adress- och personuppgifter eller liknande uppgifter.

Tabell 5.2 Myndigheternas identifierade behov av informationsöverföring: korrekta adress- och personuppgifter eller liknande uppgifter inför kontroll²⁴⁷

Myndighet/-er	Behöver uppgifter om	Från myndighet/-er	Begränsning eller hinder för informationsutbytet
Samverkande myndigheter, främst Arbetsmiljöverket och Polismyndigheten	På vilken adress en verksamhet bedrivs	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Samverkande myndigheter	Huruvida en verksamhet pågår eller är nedlagd	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Samverkande myndigheter	Ägare eller faktiskt företrädare för en verksamhet	Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten	35 kap. 1 § och 18 kap. 1--2 §§ OSL
Samverkande myndigheter, främst Polismyndigheten och Skatteverket	Namn och personnummer i utstationeringsregistret	Arbetsmiljöverket	GDPR
Samverkande myndigheter	Verksamma personer eller företag, från personalliggare	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Samverkande myndigheter, främst Arbetsmiljöverket och Polismyndigheten	Anmälda byggarbetsplatser, inklusive möjlighet att efterfråga visst företag	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL

Källa: Ds 2021:1, s. 79 och myndighetsgemensamt underlag, lista över identifierade behov av informationsöverföring, 8 maj 2020 samt utredningens egen justering och komplettering.²⁴⁸

Uppgifter om på vilken adress en verksamhet bedrivs samt om en verksamhet pågår eller är nedlagd

För att en kontroll ska vara framgångsrik är det viktigt att myndigheterna kan identifiera den fysiska plats där verksamheten faktiskt bedrivs. Det kan emellertid vara komplicerat eftersom olika myndigheter kan ha motstridiga uppgifter. Myndigheterna har framfört att det kan finnas svårigheter att lokalisera vissa verksamheter,

²⁴⁷ Samverkande myndigheter har också framfört behov av uppgifter om organisationsnummer i de fall som andra myndigheter endast har en adress. Skatteverket har uppgett att det är möjligt att lämna ut uppgiften från beskattningsdatabasen efter en prövning enligt 2 kap. 5 § SdbL (med stöd i 27 kap. 7 § 2 OSL).

²⁴⁸ För en närmare redovisning av behovet se Ds 2021:1, s. 79–80.

t.ex. en enskild firma eller restaurangverksamhet. Denna svårighet beror till stor del på att den fysiska plats där verksamheten faktiskt bedrivs inte framgår av de uppgifter från SCB som Arbetsmiljöverket har tillgång till.

Skatteverket är den myndighet som i regel har bäst uppgifter om verksamhetsställe. Detta eftersom Skatteverket bl.a. har tillgång till anmälda adresser för kassaregister och gör egna besök för att kontrollera personalliggare. När det gäller byggarbetsplatser är de ofta lokaliserade på ett annat ställe än där det ansvariga företaget har sin registrerade adress. Därför ska byggherrar anmäla varje byggarbetsplats till Skatteverket innan arbetet startar, som en del av kravet på elektroniska personalliggare i branschen. Skatteverket har därför tillgång till adresser som är knutna till själva verksamhetsstället och inte enbart ett företags registrerade adress. Av kontrollbesöksuppgifter från Skatteverket kan också framgå om en verksamhet är nedlagd. Skatteverket bedömer att man på grund av sekretess saknar möjlighet att lämna ut den korrekta adressen till övriga samverkande myndigheter. Det har därför förekommit att Skatteverket har känt till den korrekta adressen för en verksamhet men inte har kunnat lämna ut den trots att övriga myndigheter har varit på väg att rikta en insats mot fel adress eller mot nedlagda eller flyttade verksamheter.

Uppgifter om ägare eller faktisk företrädare för en verksamhet

Uppgifter om ägare och företrädare finns hos Bolagsverket. Det förekommer dock att avvikande uppgifter om vem som är den faktiska företrädaren finns hos t.ex. Ekobrottsmyndigheten eller Skatteverket. För vissa av myndigheterna har sådan information betydelse. När myndigheterna inte känner till den rätte företrädaren för en verksamhet eller individens kopplingar till andra verksamheter kan det leda till att en insats planeras och riktas mot fel personer. För Arbetsmiljöverket är det viktigast med uppgifter om arbetsgivaren, såsom organisationsnummer och legal ägare.

Uppgifter om namn och personnummer i utstationeringsregistret

Samverkande myndigheter har framfört att de har ett behov av namn och personnummer i utstationeringsregistret²⁴⁹ inför planering av kontroller. Sådan information spelar också roll för att upptäcka personer som har varit i Sverige så pass länge att de ska beskattas i Sverige. Arbetsmiljöverket har framfört att möjligheten att använda utstationeringsregistret på det sätt som varit avsikten, att kunna följa upp att de utstationerade får sina rättigheter tillvaratagna, försvåras av att övriga myndigheter först behöver begära ut uppgifterna. De aktuella uppgifterna i utstationeringsregistret omfattas inte av sekretess. Arbetsmiljöverkets bedömning är emellertid att det på grund av dataskyddsförordningen inte är möjligt att på eget initiativ lämna ut personuppgifter från exempelvis utstationeringsregistret till andra myndigheter elektroniskt. Detta eftersom det inte är ett uttryckligt ändamål med uppgiftsbehandlingen.

Uppgifter om verksamma personer eller företag från personalliggare

Av det underlag som utredningen har tagit del av framgår att myndigheterna vid kontroller har upptäckt att personer som är registrerade som arbetslösa i själva verket arbetat. Möjligheter att utbyta den här typen av information skulle t.ex. möjliggöra för Arbetsförmedlingen att förhindra felaktiga utbetalningar av lönestöd och aktivitetsstöd. För Arbetsmiljöverkets del skulle utbyte av sådan information innebära att tillsyn enligt arbetstidslagen (1982:673) och utstationeringslagen kan utföras mer effektivt.²⁵⁰

²⁴⁹ I 12 § utstationeringslagen anges att en arbetsgivare ska anmäla en utstationering till Arbetsmiljöverket senast när en utstationerad arbetstagare påbörjar sitt arbete i Sverige. Se SOU 2019:25 *Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet*, s. 210–213 för en närmare beskrivning.

²⁵⁰ Skatteverket har framfört att det behövs ett tydliggörande av statusen hos en personalliggare. Skälet till detta är att både myndigheter och privata aktörer visar ett stort intresse i att få ta del av uppgifter i personalliggaren och i sin tur använda informationen för sina ändamål. Skatteverket framhåller att systemet med personalliggaren i grunden är ett system som ska ligga till grund för skattekontroll. När uppgifter ur personalliggaren efterfrågas och används från andra aktörer så kan det finnas en risk att uppgifter kan komma att användas för helt andra ändamål än som avses.

Uppgifter om anmälda byggarbetsplatser, inklusive möjlighet att efterfråga uppgifter om visst namngivet företag

Arbetsmiljöverket har framfört att myndigheten har behov av att löpande få ta del av uppgifter från Skatteverket för att hitta verkssamma byggarbetsplatser och underentreprenörer i sin tillsyn. Anmälningssplikten till Arbetsmiljöverket och Skatteverket skiljer sig åt på ett sätt som innebär att Skatteverket bör få in fler anmälningar än Arbetsmiljöverket. Skatteverket har framfört att uppgifter om anmäld byggarbetsplats (geografiskt läge) omfattas av sekretess. När det gäller frågor om vilka företag som är verksamma på arbetsplatsen framgår av anmälan till Skatteverket endast uppgifter om vilket företag som är byggherre enligt SFL. Även denna uppgift omfattas av sekretess. Vidare har Skatteverket framfört till utredningen att övriga aktörer, dvs. vilka andra entreprenörer som är verksamma på byggarbetsplatsen, inte framgår av anmälan.

Behov av uppgifter om statligt stöd på arbetsplatsen

Nedan redovisas det behov av informationsutbyte i samband med samverkan vid kontroller av arbetsplatser som samverkande myndigheter framfört. Denna kategori av identifierade behov berör den del av samverkan som handlar om planering och genomförande av kontroll och där det kan vara till nytta om Arbetsförmedlingen kan lämna ut uppgifter om huruvida företag som är verksamma på arbetsplatsen erhåller statligt stöd till andra samverkande myndigheter.

Tabell 5.3 Myndigheternas identifierade behov av informationsöverföring: uppgifter om statligt stöd på arbetsplatsen

Myndighet/-er	Behöver uppgifter om	Från myndighet/-er	Redovisat hinder för informationsutbytet
Samverkande myndigheter	Personer med arbetsmarknadspolitiska stöd på ett företag	Arbetsförmedlingen	28 kap. 12 § OSL
Samverkande myndigheter	Att ett företag nekats att anställa med stöd och varför	Arbetsförmedlingen	28 kap. 12 § OSL
Samverkande myndigheter	Att ett företag haft stöd för anställning men att beslutet avbrutits och varför	Arbetsförmedlingen	28 kap. 12 § OSL

Myndighet/-er	Behöver uppgifter om	Från myndighet/-er	Redovisat hinder för informationsutbytet
Samverkande myndigheter	Att ett företag har praktikplatser eller arbetsträningsplatser	Arbetsförmedlingen	28 kap. 12 § OSL

Källa: Ds 2021:1, s. 79 och myndighetsgemensamt underlag, lista över identifierade behov av informationsöverföring, 8 maj 2020 samt utredningens egen justering och komplettering.²⁵¹

Uppgifter om beslut om arbetsmarknadspolitiska stöd

De samverkande myndigheterna har framfört att det finns ett behov av att Arbetsförmedlingen ska kunna lämna ut uppgifter om det förekommer arbetsmarknadspolitiska stöd hos det företag som ska besökas. Andra uppgifter som behövs är om ett företag nekats stöd för att anställa, uppgifter om att ett företag tidigare haft stöd för en anställning samt uppgifter om att ett företag har praktikplatser eller arbetsträningsplatser. Myndigheterna har också ett behov av att få ta del av motiveringen i enskilda beslut. Därutöver har Polismyndigheten uttryckt ett särskilt intresse av att få ta del av uppgifter om vilka enskilda personer som anställs i ett visst företag med hjälp av statligt stöd. Uppgifterna bedöms kunna bidra med värdefull bakgrundsinformation till övriga myndigheter. Om Arbetsförmedlingen kan lämna ut information om att det finns stöd på en arbetsplats kan det i högre utsträckning möjliggöra att Arbetsförmedlingen kan medverka på plats vid kontroller. Arbetsförmedlingen har uppgett att de efterfrågade uppgifterna omfattas av sekretess och därför inte kan lämnas ut eller på annat sätt röjas av Arbetsförmedlingen.

5.4.2 Behov av uppgifter i efterarbetet av en myndighetsgemensam kontroll

Behov av uppgifter om förhållanden på arbetsplatsen efter kontroll

Myndigheterna har framfört att när en myndighetsgemensam kontroll är genomförd har det typiskt sett framkommit uppgifter som även de myndigheter som inte varit på plats skulle behöva få del av. Nedan redovisas det behov av informationsutbyte i samband med

²⁵¹ För en närmare redovisning av behovet se Ds 2021:1, s. 79–80.

samverkan vid kontroller av arbetsplatser som samverkande myndigheter framfört behöver utbytas efter kontroller.

Tabell 5.4 Myndigheternas identifierade behov av informationsöverföring: uppgifter om förhållanden på arbetsplatsen efter kontroll

Myndighet/-er	Behöver uppgifter om	Från myndighet/-er	Redovisade hinder för informationsutbytet
Migrationsverket	Vilken arbetsplats som besökts, påträffade brister, tredjelandsmedborgare som arbetat på arbetsplatsen	Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten, Skatteverket	GDPR 27 kap. 1 § OSL
Samverkande myndigheter	Att det bor människor i verksamhetslokaler som inte passar som bostad	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Samverkande myndigheter	Att personal avviker i samband med kontroller (misstanke om att personer inte har rätt att arbeta i Sverige)	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Samverkande myndigheter	Vilka företag och underentreprenörer som påträffats vid besök på arbetsplatser	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Arbetsförmedlingen	Om en viss anställd fanns på plats vid kontroll	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Arbetsförmedlingen	Person, namn och period från personalliggare kopplat till myndighetsgemensam kontroll	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL
Samverkande myndigheter	Uppgift om verksamma på arbetsplatsen	Skatteverket	27 kap. 1 § OSL

Källa: Ds 2021:1, s. 79 och myndighetsgemensamt underlag, lista över identifierade behov av informationsöverföring, 8 maj 2020 samt utredningens egen sammanställning.²⁵²

Uppgifter om sådant som framkommit vid kontroll

De samverkande myndigheterna har framfört att det även vid arbetet efter de gemensamma kontrollerna uppstår svårigheter med att få en helhetsbild av insatsen. När en kontroll har genomförts behöver information som framkommit utbytas med de myndigheter som inte

²⁵² Jfr Ds 2021:1, s. 79–80.

själva har varit med vid besöket. Till viss del kan uppgifter lämnas ut i samband med att myndigheterna fattar olika typer av beslut som vanligtvis är offentliga. Det dröjer dock olika länge innan ett ärende har nått fram till beslut på de olika myndigheterna. Informationen som samlas in vid insatsen skulle behöva utbytas i ett betydligt tidigare skede.

Uppgifter om personnummer för individer som påträffas vid en insats kan, enligt de samverkande myndigheterna, i regel inte lämnas från någon av de myndigheter som deltagit vid kontrollen till de myndigheter som inte varit med på arbetsplatsen. Det gäller även uppgifter om vilka företag och underentreprenörer som påträffats vid besök på arbetsplatser eller uppgifter om tredjelandsmedborgare påträffats på arbetsplatsen. Vidare har myndigheterna framfört att uppgifter om att verksamhetslokaler förefaller användas som bostäder är en indikation på förekomst av arbetslivskriminalitet. Ytterligare ett exempel på uppgifter som myndigheter behöver är information om att personal avviker i samband med kontroller eftersom det kan leda till en misstanke om att personer inte har rätt att arbeta i Sverige.²⁵³

Arbetsförmedlingen har framfört att myndigheten har behov av uppgifter från personalliggare (person, namn och period) om en viss anställd fanns på plats vid kontroll.

Uppgifter om att en person befunnit sig på en arbetsplats och samtidigt haft hel sjukpenning eller hel sjukersättning kan t.ex. vara en indikation på felaktigheter som kan eller bör kontrolleras av Försäkringskassan.

5.5 Rättsliga begränsningar och hinder för informationsutbyte

5.5.1 Skatteverkets förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser

Såsom framgår av ovanstående inventering har Skatteverket ett antal uppgifter som andra myndigheter har behov av. Skatteverket kan t.ex. ha fått tips eller upptäckt information vid sina egna kontroller som

²⁵³ Migrationsverket har framfört att informationsutbytet ser olika ut i olika regioner. Det skiljer sig åt vad gäller om, på vilket sätt och när myndigheten får information från kontroller. Handläggare inom vissa RMS-grupper får information inför och efter kontroller skriftligt eller muntligt.

skulle vara av värde att lämna ut till andra myndigheter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser. Skatteverket har framfört att sekretess förhindrar medverkan vid myndighetsgemensam dialog om vilka arbetsplatser som ska besökas. Eftersom Skatteverket ofta har tillgång till relevant information, men inte kan utbyta den med övriga myndigheter, försämras förutsättningarna för att välja rätt kontrollobjekt.

Begränsade möjligheter att tillämpa generalklausulen

Av de uppgifter som är aktuella omfattas merparten av absolut sekretess enligt bestämmelser i 27 kap. OSL. I de flesta fall saknas särskilda sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör ett utlämnande. Det innebär att en prövning av utlämnande i dag får göras enligt generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att den infördes som en direkt följd av att sekretessen mellan myndigheter kom att regleras i lag redan innan heltäckande bestämmelser avseende utbyte av hemliga uppgifter mellan myndigheter var på plats. För att undvika att det uppkom oförutsedda hinder i myndigheternas verksamhet med anledning av sekretess infördes generalklausulen som en sorts ventil. Utgångspunkten för förslaget var att regelmässigt uppgiftsutbyte av hemliga uppgifter mellan myndigheter skulle vara författningsreglerat i särskild ordning. Det är därför bara i undantagsfall och när det kan anses tillräckligt motiverat som generalklausulen kan tillämpas för att möjliggöra regelmässiga utlämnanden. I sådana fall måste den intresseavvägning som ska göras, dvs. den mottagande myndighetens behov av uppgiften i förhållande till det intresse som sekretessen ska skydda, ske på förhand.²⁵⁴ För att det ska vara möjligt att göra en sådan avvägning på förhand anser Skatteverket att det måste vara fråga om ett fåtal uppgifter där det är tydligt vilket intresse som sekretessen för uppgifterna avser att skydda. Även intresset av att lämna ut uppgifterna måste vara väldefinierat. Skatteverket menar att det med hänsyn till bestämmelsens syfte att undvika oförutsedda hinder ligger i sakens natur att ett regelmässigt uppgiftsutbyte endast kan ske när det finns en avsikt att reglera ett

²⁵⁴ Prop. 1979/80:2 Del A, s. 91 och 357. Se även kapitel 2 för en närmare beskrivning.

utlämnande, dvs. att det finns ett pågående arbete att ta fram en reglering. Det är inte tillräckligt att ett behov har identifierats.

Rättslig grund för behandlingen

I de fall där det finns bestämmelser som säger att uppgifter ska eller får lämnas ut har regeringen gjort bedömningen att den behandling av personuppgifter som ett utlämnande innebär är tillåten enligt bestämmelserna i dataskyddsförordningen. Regeringen har i samband med införandet av bestämmelserna i nationell rätt gjort bedömningen att behandlingen ska vara tillåten, antingen för att utlämnandet sker för ett ändamål som ska anses vara förenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlats in, dvs. att behandlingen är förenlig med finalitetsprincipen, eller för att det föreligger förutsättningar att göra ett undantag från principen och att behandlingen därför ska vara tillåten trots att det inte är fråga om förenliga ändamål.²⁵⁵ Bedömningen av om det föreligger en rättslig grund för en vidare behandling av insamlade uppgifter är en del av bedömningen enligt finalitetsprincipen. Det innebär att i de fall ett utlämnande kan ske med stöd av en bestämmelse i lag eller förordning som säger att uppgifter ska lämnas ut, t.ex. 6 kap. 5 § OSL eller får lämnas ut, t.ex. 10 kap. 27 § OSL så får både finalitetsprincipen och kravet på att det ska föreligga en rättslig grund för behandlingen anses vara uppfyllda.

Uppgifter till Migrationsverket

Migrationsverket har framfört att myndigheten behöver få uppgifter från Skatteverket om vilken arbetsplats som besökts och vilka brister som påträffats. Migrationsverket har ett särskilt behov av uppgifter om tredjelandsmedborgare som arbetat på arbetsplatsen. Skatteverket har uppgett att uppgifterna inte kan lämnas ut av de ovan redovisade skälen. Inte heller kan uppgifterna lämnas ut med stöd av bestämmelsen i 8 b § första stycket SdbF. Enligt bestämmelsen får uppgifter från beskattningsdatabasen lämnas ut till Migrationsverket om det behövs för beräkning eller kontroll av dagersättning. Vilka uppgifter som får lämnas ut begränsas dock i andra stycket.

²⁵⁵ Jfr prop. 2017/18:95 *Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning*, s. 47–48 och 55–56.

Uppgifter till Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har framfört att det finns ett behov av att ta del av uppgifter om en viss anställd fanns på plats vid kontrollen samt uppgifter om person, namn och period från personalliggare vid myndighetsgemensamma kontroller. Gentemot Arbetsförmedlingen finns, enligt 8 c § första stycket SdbF, en skyldighet att lämna ut uppgifter från beskattningsdatabasen. Skyldigheten gäller i den utsträckning uppgifterna behövs för beräkning eller kontroll av stöd till vissa arbetsgivare. På samma sätt som gentemot Migrationsverket finns emellertid en begränsning av vilka uppgifter som Skatteverket ska lämna till Arbetsförmedlingen. Uppgifterna som Arbetsförmedlingen efterfrågar kan därmed inte lämnas ut med stöd av bestämmelsen.²⁵⁶

Uppgifter till Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten

Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har uttryckt vissa behov av uppgifter om misstänkta brott och brottsanmälningar för vilka Skatteverket inte har en reglerad anmälningsskyldighet. Skatteverket har framfört att när det gäller brottsanmälningar kan uppgifter som gäller en misstanke om ett begånget brott lämnas ut med stöd av 10 kap. 24 § OSL om fängelse är föreskrivet för brottet och brottet kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. De efterfrågade uppgifterna kan också i vissa fall lämnas ut med stöd av generalklausulen. Enligt förarbetsuttalanden är det möjligt att i vissa fall tillämpa den för att lämna ut uppgifter även när påföljden av det misstänkta brottet inte kan antas föranleda annat än böter.²⁵⁷

Uppgifter till Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket har framfört att de löpande behöver få ta del av uppgifter för att hitta verksamma byggarbetsplatser, underentreprenörer osv. i sin tillsyn. Skatteverket har framfört att om Arbetsmiljöverket får dessa uppgifter från Skatteverket skulle det innebära att Skatteverket lämnar över fler uppgifter än vad lagstiftaren ansett

²⁵⁶ Se också i avsnitt 5.5.4 avseende den begränsning som sekretessen i 28 kap. 12 § OSL innebär för Arbetsförmedlingens möjligheter att efterfråga uppgifter från andra myndigheter.

²⁵⁷ Prop. 1983/84:142 *Om ändring i sekretesslagen (1980:100) m.m.*, s. 32.

vara nödvändigt att inkludera i den anmälningsplikt som företag har gentemot Arbetsmiljöverket. Sekretessen hos Skatteverket avser att skydda inte bara en byggherre utan även de som får arbetet utfört. Skatteverket menar därför att intresset av att lämna ut uppgifterna inte kan anses ha företräde framför det intresse som sekretessen avser att skydda och att uppgifterna, som omfattas av sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL, inte kan lämnas ut regelmässigt på Skatteverkets initiativ med stöd av generalklausulen.

5.5.2 Arbetsmiljöverkets förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser

Den ovan gjorda inventeringen av behov av informationsutbyte visar att det finns vissa uppgifter som Arbetsmiljöverket har som andra myndigheter behöver. Det gäller namn och personnummer i utstationeringsregistret, uppgifter i arbetstagares anmälan om missförhållanden och uppgifter som framkommer vid arbetsplatsbesök.

När det gäller uppgifter om namn och personnummer i utstationeringsregistret och uppgifter som framkommer vid arbetsplatsbesök bedömer Arbetsmiljöverket att det inte finns någon sekretessbestämmelse som hindrar att Arbetsmiljöverket lämnar ut uppgifter till samverkande myndigheter. Däremot anses dessa personuppgifter till följd av dataskyddsregleringen inte kunna lämnas ut löpande och elektroniskt då det, enligt Arbetsmiljöverket, inte är ett uttryckligt ändamål med uppgiftsbehandlingen.

I fråga om uppgifter i arbetstagares anmälan om missförhållanden finns det redovisade hindret i 28 kap. 14 § OSL. Av paragrafen framgår att sekretess gäller hos myndigheter som har till särskild uppgift att verka för arbetarskydd i ärende enligt lagstiftningen om arbetsskadeförsäkring, om arbetsmiljön eller om reglering av arbetstid eller annars i ärende om arbetarskydd för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs. Vid en sådan myndighet gäller sekretess också för arbetstagares anmälan i ärende om arbetarskydd. Sekretessen för arbetstagares anmälan är absolut och enligt Arbetsmiljöverket kan inte uppgifterna lämnas med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

5.5.3 Polismyndighetens och Ekobrottsmyndighetens förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser

Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten förfogar över ett antal uppgifter som andra myndigheter har uppgett att de har behov av. Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten har framfört att de aktuella uppgifterna omfattas av sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL. De kan även omfattas av sekretess enligt 18 kap. 1–2 § OSL beroende på om en förundersökning är inledd och i sådana fall i vilket skede förundersökningen befinner sig.

Det har framförts till utredningen att Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten skulle kunna lämna ut uppgifter i en större utsträckning om det för samarbetet mot arbetslivskriminalitet fanns en likartad lagstiftning som för samverkan mot viss organiserad brottslighet.²⁵⁸ Uppgifter som i dag kan lämnas ut av Ekobrottsmyndigheten inom ramen för samverkan mot viss organiserad brottslighet är tips om tillsynsvärda objekt, om det pågår förundersökning på tillsynsobjekten, vilka personer som är faktiska företrädare och annan underrättelseinformation kring tilltänkta tillsynsobjekt.²⁵⁹

5.5.4 Arbetsförmedlingens förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser

Arbetsförmedlingen har uppgifter om förekomsten av statligt stöd på en arbetsplats som andra myndigheter har uppgett att de har behov av. Arbetsförmedlingen kan inte lämna ut sådana uppgifter då de omfattas av sekretess enligt 28 kap. 12 § OSL. Arbetsförmedlingen har uppgett att det inte är möjligt för myndigheten att bekräfta vilka arbetsgivare som har beviljats lönestöd för vissa anställda om myndigheten inte först har en misstanke om felaktig utbetalning eller annan oegentlighet.²⁶⁰

²⁵⁸ Här åsyftas lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, LUS.

²⁵⁹ Arbetsmiljöverket (2020) *Beskrivning av sekretessproblematik vid uppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensamma kontroller för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet* (2020/026643).

²⁶⁰ Arbetsförmedlingens svar på frågor om arbetet mot arbetslivskriminalitet (dnr. 2020/0024952).

Bestämmelsen i 28 kap. 12 § OSL har ett omvänt skaderekvisit vilket innebär att huvudregeln är sekretess. Det finns inte heller något undantag för beslut i ärendet på samma sätt som gäller för stöd vid korttidsarbete (se 28 kap. 12 § andra stycket OSL). Bestämmelsen hindrar handläggare på plats att lämna ut information till övriga myndigheter eftersom utgångspunkten är att sekretess gäller mellan de olika myndigheterna även vid kontroller. Arbetsförmedlingen har emellertid uppgett att generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL kan vara tillämplig i enskilda fall.

5.5.5 Migrationsverkets förutsättningar att lämna ut uppgifter vid samverkan och kontroller av arbetsplatser

Arbetsmiljöverket har redovisat att myndigheten har behov av uppgifter om för låg lön eller andra missförhållanden som framkommit vid förlängning av arbetstillstånd hos Migrationsverket.

Migrationsverket har framfört att sådana uppgifter, om de kan kopplas till en person, omfattas av sekretess enligt 37 kap. 1 § OSL. Uppgifter om arbetsgivaren kan, enligt Migrationsverket, bara lämnas ut om det görs utan koppling till identifierbara arbetstagare. Ett sådant utlämnande av uppgifter om arbetsgivaren kan exempelvis ske till Arbetsmiljöverket om det rör undermåliga arbetsvillkor eller till Skatteverket vid indikationer på s.k. grått företagande.²⁶¹ Migrationsverket har emellertid uppgett att sådana uppgifter möjligen kan lämnas ut till andra samverkande myndigheter med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL i enskilda fall.²⁶²

5.5.6 Särskilt om möjligheten att lämna ut uppgifter om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp ska underrättelse om detta,

²⁶¹ Arbetsmiljöverket (2020) *Beskrivning av sekretessproblematik vid uppdraget om metodutveckling för myndighetsgemensamma kontroller för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet* (2020/026643).

²⁶² Migrationsverket har uppgett att det för ett effektivt informationsutbyte behövs en sekretessbrytande bestämmelse, t.ex. en uppgiftsskyldighet.

enligt FUT-lagen, lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet.

Både vid själva kontrollerna av arbetsplatser och i det gemensamma arbetet mer generellt kan situationer uppstå där underrättelser ska lämnas av de myndigheter som omfattas av lagen. I regel överlämnar de flesta av myndigheterna underrättelser om det finns anledning att anta att fel har begåtts i relation till den mottagande myndighetens regelverk. Det har emellertid framförts att det finns skillnader i hur lagen tillämpas vilket i praktiken innebär att vissa myndigheter lämnar mer information andra.²⁶³ De myndigheter som inte omfattas av underrättelseskyldigheten lämnar ut uppgifter med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL i situationer där sådant utlämnande är möjligt.

²⁶³ Ds 2021:1, s. 71.

6 Informationsutbytet mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver förbättras

6.1 Om analysen, bedömningen och det fortsatta arbetet

Utredningen har i uppdrag att göra en översyn av de regler som styr berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors informationsutbyte och bedöma om, och i så fall hur, informationsutbyte kan ske i större utsträckning än i dag och på ett mer ändamålsenligt sätt inom ramen för det befintliga regelverket.

I kapitlet redovisar utredningen sin analys av vad som begränsar eller hindrar informationsutbytet och utredningens bedömning av om fler uppgifter kan lämnas inom ramen för det befintliga regelverket eller om det behövs författningsändringar. Utredningens bedömning görs på ett generellt plan. Någon rättslig bedömning av vilka enskilda uppgifter som kan lämnas inom ramen för det befintliga regelverket eller vilka enskilda uppgifter som eventuella författningsändringar bör omfatta redovisas inte. En sådan bedömning kommer göras i samband med förslag på författningsändringar i slutredovisningen. Kapitlet avslutas med en kort beskrivning av utredningens fortsatta arbete.

6.2 Utredningens analys av vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet

Under utredningens arbete har ett antal begränsningar och hinder som försvårar ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte framkommit. De framförda orsakerna varierar och bilden av vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet är mångfasetterad. De rättsliga hindren är de mest framträdande. Begränsningar i lagstiftningen är likväl enbart en aspekt bland andra som försvårar informationsutbytet. I vissa avseenden saknas också en tydlig bild av vad i lagstiftningen som utgör hindret.

Parallellt med utredningens arbete har vissa myndigheters tolkning av vilka uppgifter som är möjliga att utbyta utvecklats och behoven har i vissa fall minskat. De redovisade behoven har därför justerats då myndigheterna, efter en närmare rättslig analys, ansett att vissa behov kan tillgodoses redan inom ramen för befintligt regelverk. I flera fall har det också av underlaget framgått att det inte föreligger rättsliga hinder utan att det behövs andra åtgärder för att få till stånd ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte.

De hinder som identifierats kan mot denna bakgrund delas in i tre grupper. Vid sidan av rättsliga hinder handlar det om hinder förknippade med tekniska förutsättningar och hinder kopplade till tillämpningen av regelverket.²⁶⁴

6.2.1 Det finns tillämpningsproblem som begränsar de nuvarande möjligheterna till informationsutbyte

Prövningen av om en uppgift kan lämnas ut i enskilda fall kräver många gånger hög individuell kunskap om regelverken

De rättsliga förutsättningarna för informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor styrs av bestämmelser om offentlighet och sekretess samt bestämmelser om hur person-

²⁶⁴ Se också Brottsförebyggande rådets rapport (2021) *Informationsdelning mellan polis och socialtjänst* (Rapport 2021:2). I studien bekräftas att många aktörer upplever att sekretessen genomgående utgör ett hinder för informationsdelning i det brottsförebyggande arbetet. Rapporten visar en mångfasetterad bild som bl.a. inkluderar kunskapsbrist, osäkerhet och olika tolkningar kring befintlig lagstiftning.

uppgifter ska och får behandlas.²⁶⁵ Många uppgifter som hanteras inom en myndighet är sekretessreglerade. Vid prövningen av om en sekretessreglerad uppgift är sekretessbelagd i det enskilda fallet ska det ske en prövning utifrån det skaderekvisit som gäller för uppgiften. Om en uppgift är sekretessbelagd ska en prövning om uppgiften ändå kan lämnas ut med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse ske. För att tillgodose myndigheternas informationsbehov finns ett stort antal bestämmelser som gör det möjligt att utbyta uppgifter. Det finns både bestämmelser om uppgiftsskyldighet som med stöd av 10 kap. 28 § OSL bryter sekretess och andra sekretessbrytande bestämmelser. I de fall en uppgiftsskyldighet inte finns är det vanligtvis nödvändigt att göra en bedömning av om en myndighets intresse av att ta del av en sekretessbelagd uppgift hos en annan myndighet väger tyngre än det intresse som sekretessen ska skydda.

Utöver sekretessregleringen finns det också ett flertal författningar som reglerar på vilket sätt informationsutbytet får ske. Innan ett utlämnande av uppgifter sker måste därför också de begränsningar som följer av regelverket om behandling av personuppgifter beaktas. Bestämmelser om personuppgiftsbehandling finns i olika lagar och förordningar och reglerar på vilket sätt uppgifter kan lämnas ut.

Vem som inom en myndighet ska eller får lämna information till andra myndigheter är inte reglerat i lag.²⁶⁶ Vid sidan av mer rutinmässigt utlämnande som sker genom digitala tjänster för ändamålet, sker informationsutbyte mellan enskilda tjänstemän som ska bedöma förutsättningarna för att lämna ut informationen. Som framgår ovan är den prövning som ska göras när uppgifter lämnas ut många gånger omfattande och komplex. Det innebär att när en enskild handläggare prövar ett utlämnande behöver denne ha god och bred kunskap både om bestämmelser om sekretess och bestämmelser om personuppgiftsbehandling. I flera fall krävs vid bedömningen dessutom inte bara kunskaper om den egna verksamhetens regelverk. Handläggaren behöver många gånger också ha kunskap

²⁶⁵ Arbetslöshetskassornas verksamhet ska vid tillämpningen av OSL jämföras med myndigheter vid prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning och av ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem (2 kap. 4 § OSL, jfr bilagan till OSL).

²⁶⁶ Prop. 1979/80:2, Del A, s. 362. Myndigheter har emellertid ofta i sin arbetsordning närmare reglerat i vilken utsträckning enskilda tjänstemän ska kunna lämna uppgifter till andra myndigheter och i vad mån uppgiftslämnandet ska ankomma på myndighetens ledning.

om hur uppgifterna, efter de utlämnats, skyddas hos den mottagande myndigheten samt hur uppgifterna får behandlas där, för att göra en riktig bedömning.

Regelverket har med tiden blivit svåröverskådligt

Utredningen kan konstatera att sedan sekretess mellan myndigheter och mellan självständiga verksamhetsgrenar närmare kom att regleras genom införandet av den numera upphävda sekretesslagen (1980:100), har ett stort antal bestämmelser som gör det möjligt att utbyta uppgifter införts. En stor del av det informationsutbyte som sker för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemet sker med stöd av bestämmelser om uppgiftsskyldighet vilket innebär att bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL blir tillämplig. Enligt bestämmelsen hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det finns en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter bygger som utgångspunkt på överväganden kring vilket sekretesskydd uppgiften har hos den utlämnande myndigheten och huruvida den mottagande myndighetens behov generellt kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar. Det har också införts ett stort antal bestämmelser om hur myndigheter ska få åtkomst till uppgifterna, dvs. genom direktåtkomst eller på medium för automatiserad behandling. Allt eftersom nya bestämmelser införts har regelverket blivit mer svåröverskådligt.

Det finns utrymme för olika tolkningar av bestämmelserna och begränsad praxis till vägledning

Under utredningens arbete har flera myndigheter framfört att det nuvarande regelverket i många fall ger utrymme för olika tolkningar. Det gäller både om en bestämmelse är tillämplig och vilka närmare uppgifter som i sådana fall kan utbytas. Det kan handla om olika tolkningar inom en myndighet om t.ex. bestämmelsernas räckvidd,

dvs. vilka situationer och vilka uppgifter som sekretessen omfattar.²⁶⁷ Det kan också handla om att olika myndigheter gör olika tolkningar av lagstiftningen.

Så är fallet när det gäller tolkningen av vilka uppgifter som får lämnas ut med stöd av FUT-lagen. Av bestämmelsen i 3 § framgår att om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Det har till utredningen framförts att det finns en skillnad i hur bestämmelsen tillämpas. Det gör att vissa myndigheter lämnar ut mindre information än andra. Flera myndigheter överlämnar information om det finns skäl att anta att fel har begåtts i relation till den mottagande myndighetens regelverk. En annan tolkning som görs är att information inte ska lämnas såvida det inte finns kännedom om att det faktiskt finns ett beslut som kan vara felaktigt.²⁶⁸ Ett annat fall är att olika myndigheter gör olika tolkningar i vilka fall LUS kan tillämpas.

En bidragande faktor till att det finns olika tolkningar av när uppgifter kan utbytas mellan myndigheter är att praxis på området är begränsad. En myndighet får överklaga en annan myndighets beslut att inte få ta del av en handling eller på annat sätt få del av en uppgift (6 kap. 7 § andra stycket OSL). Vid tvist mellan statliga myndigheter förs talan hos regeringen. Rätt att överklaga en myndighets beslut att vägra lämna ut en handling eller en uppgift anses föreligga oavsett vilka omständigheter som har anförts som skäl för beslutet. Bestämmelsen bör exempelvis kunna tillämpas när oenighet mellan myndigheter har sin grund i olika uppfattning om huruvida uppgiftsskyldighet föreligger enligt någon lag eller förordning.²⁶⁹ När det gäller informationsutbyte mellan olika myndigheter är det dock, enligt vad som framkommit i utredningens kontakter med myndigheter, ovanligt att den som nekats information begär att få ett överklagbart beslut från myndigheten.²⁷⁰

²⁶⁷ Se t.ex. Arbetsförmedlingen (2019) *En fråga om okunnighet, otydlighet och orimlighet – En analys av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om arbetsförmedling* (Af-2019/0021 5365).

²⁶⁸ Se också Ds 2021:1, s. 71.

²⁶⁹ Prop. 1981/82:186 *Om ändring i sekretesslagen (1980:100)*, m.m., s. 60.

²⁷⁰ Jfr Brottsförebyggande rådets rapport (2021) *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis, i brottsförebyggande arbete med barn och unga* (Rapport 2021:1).

Ett skäl till att myndigheter inte begär ett överklagbart beslut och därefter överklagar beslutet kan vara att det ofta handlar om snabba utlämnandefrågor där det sällan finns tid att invänta en överklagandeprocess. Behovet av uppgifterna kan hinna bli inaktuellt innan beslutet kommer. I förlängningen innebär det att vägledning i form av praxis uteblir.

Tillämpningsproblem tillsammans med det personliga straffansvaret begränsar och hindrar informationsutbyte

Att bryta mot ett förbud att lämna ut sekretessbelagda uppgifter är, med vissa undantag, straffsanktionerat. I 14 kap. 2 § första stycket OSL finns en hänvisning till brottsbalken (1962:700). Den som röjer en uppgift, som denne är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, kan dömas för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år.²⁷¹

Inför rutinmässigt utlämnande av uppgifter genom digitala tjänster görs vanligen en omfattande rättslig analys. Därefter kan utlämnandet ske kontinuerligt utan att nya analyser behöver göras. För andra situationer än sådana rutinmässiga digitala utlämnanden, har utredningen konstaterat att prövningen av om en uppgift kan lämnas ut många gånger kräver att en enskild handläggare har hög individuell kunskap om flera olika regelverk. Det har därutöver konstaterats att regelverket delvis blivit svåröverskådligt och komplicerat.

Det är därför viktigt att enskilda tjänstemän som under straffansvar prövar frågor om utlämnande, får väl underbyggd vägledning i sitt beslutsfattande. När det finns utrymme för olika tolkningar av bestämmelserna, och praxis är begränsad, leder det till en osäkerhet för de enskilda tjänstemän som prövar frågan. I sådana situationer finns det en risk att många handläggare tillämpar regelverket mer restriktivt än vad som är nödvändigt för att hålla sig inom lagens ram med säkerhetsmarginal.

Utredningen anser att ovan beskrivna tillämpningsproblem begränsar och kan hindra ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte.

²⁷¹ 20 kap. 3 § brottsbalken.

6.2.2 Det finns tekniska hinder som begränsar de nuvarande möjligheterna till informationsutbyte

Det nuvarande informationsutbytet begränsas av otillräcklig digital infrastruktur

Målet för digitaliseringspolitiken är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.²⁷² För myndigheter och kommuner har regeringen ambitionen att digitaliseringen ska kunna bidra till en effektiv offentlig sektor med hög kvalitet. En förutsättning för att åstadkomma det är en innovativ och samverkande förvaltning som sätter användaren i centrum.²⁷³

Regeringen beslutade under 2020 att förlänga uppdragen om att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte²⁷⁴ och ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen.²⁷⁵ Uppdragen utförs av flera myndigheter i samverkan, Bolagsverket, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Lantmäteriet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Riksarkivet, Försäkringskassan samt Skatteverket. Arbetet leds av Myndigheten för digital förvaltning. Regeringen och SKR inledde under 2020 ett gemensamt arbete för att etablera en process mellan staten, kommuner och regioner för utveckling och införande av en långsiktig hållbar digital infrastruktur till stöd för välfärden.

I sammanhanget kan även arbetet med att ta fram en digital samarbetsplattform för offentlig sektor nämnas. Arbetet har bedrivits inom ramen för eSam där medlemmarna samverkar för att ta tillvara digitaliseringens möjligheter. Det handlar om att underlätta för privatpersoner och företag, och att använda myndigheternas gemensamma resurser på ett effektivt sätt.

När det gäller arbetslöshetskassorna använder de ett gemensamt ärendehanteringssystem i ärenden om ersättning. Ärendehanteringssystemet utvecklas och förvaltas av arbetslöshetskassornas serviceorganisation Sveriges a-kassor.

Under utredningsarbetet har det framkommit att det, utöver det arbete som redan bedrivs och processer som är igång, på flera håll

²⁷² Prop. 2011/12:1 utg.omr. 22, bet. 2011/12:TU1, rskr. 2011/12:87.

²⁷³ Jfr. *För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi* (N2017/03643/D).

²⁷⁴ Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte (I2019/03306).

²⁷⁵ Uppdrag att etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen (I2019/03307).

finns ytterligare behov av tekniska lösningar som möjliggör elektroniskt utbyte av uppgifter i större utsträckning än vad som sker i dag. Avsaknad av digitala lösningar mellan vissa av de berörda aktörerna innebär att uppgifter som behövs och som får lämnas ut ändå inte utbyts. Det finns således alltför hinder som är hänförliga till myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas digitala infrastruktur.

6.2.3 Det finns rättsliga hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

Avsaknaden av tillämpliga sekretessbrytande bestämmelser hindrar att uppgifter av betydelse utbyts i tillräcklig omfattning

De befintliga sekretessbrytande bestämmelserna har utformats utifrån en avvägning mellan den enskildes personliga integritet och det allmännas intresse av ett effektivt informationsutbyte. Det handlar här om bestämmelser som bryter sådan sekretess som skyddar enskilda. Flera sekretessbrytande bestämmelser är generella och ger stor potential för myndigheter utifrån det tänkta användningsområdet. Bland de behov av utökat informationsutbyte som framförts av myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor finns emellertid ytterligare behov av uppgifter som får anses vara nödvändiga att utbyta för att de ska kunna fullgöra sina uppdrag. Med nuvarande sekretessbrytande bestämmelser kan uppgifterna ändå inte utbytas. Orsakerna till detta är flera och beskrivs nedan.

Generalklausulens tillämpningsområde är för begränsat

Informationsutbytet mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor sker i dag med stöd av sekretessbrytande regler som medger utlämnande av uppgifter mellan de olika aktörerna. Ofta har dessa regler en anknytning till olika ärenden. Det har framförts till utredningen att också information utan anknytning till ärenden behöver kunna utbytas i större utsträckning. Sådan information utbyts i dag genom att tillämpa generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

Generalklausulen medger att uppgifter utbyts i situationer där det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas ut har

företråde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Bestämmelsen var tänkt att fungera som en ventil för informationsutbyte i fall där det inte finns andra tillämpliga sekretessbrytande bestämmelser. I förarbetena uttalas att generalklausulen bygger på att ett rutinmässigt uppgiftsutbyte av sekretessbelagda uppgifter i regel ska vara särskilt författningsreglerat. I de undantagsfall när rutinmässigt uppgiftslämnande inte är författningsreglerat men likväl kan anses tillräckligt motiverat måste den intresseavvägning som ska göras enligt generalklausulen ske på förhand och den behöver inte avse prövning av individuella fall.²⁷⁶

Kartläggningen av behovet av uppgifter för att säkerställa beslutsunderlag (kapitel 4) och behovet av informationsutbyte för att samverka och kontrollera arbetsplatser (kapitel 5) visar att det finns uppgifter där sekretessen bör brytas på grund av att intresset av att uppgifterna lämnas ut har företråde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Utredningen anser att generalklausulens tillämpningsområde, som kan begränsa ett rutinmässigt uppgiftsutbyte i vissa fall, utgör ett hinder för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte. Detta även om den i undantagsfall kan användas för rutinmässigt utbyte när det är tillräckligt motiverat. Det innebär att myndigheterna, vars uppdrag många gånger förutsätter ett informationsutbyte med andra myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, inte kan leva upp till dagens förväntningar på effektivitet.

Såsom nämnts ovan kräver en tillämpning av generalklausulen att det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företråde framför det intresse som sekretessen ska skydda för att en sekretessbelagd uppgift ska få lämnas ut. Det medför svåra intresseavvägningar i det enskilda fallet. Regelverket om offentlighet och sekretess är utformat på ett sådant sätt att samma uppgifter som skyddas av stark sekretess i en verksamhet kan vara offentliga i en annan. Det gäller t.ex. för vissa uppgifter som skyddas av sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL och som finns i beskattningsverksamheten hos Skatteverket. Vid den intresseavvägning som ska ske enligt generalklausulen ska hänsyn bl.a. tas till i vilken utsträckning uppgiften är skyddad hos den mottagande myndigheten.²⁷⁷ Det innebär att tämligen harmlösa uppgifter i vissa fall ändå inte kan

²⁷⁶ Prop. 1979/80:2 Del A, s. 327. Se kap. 2 för en närmare beskrivning.

²⁷⁷ Prop. 1979/80:2 Del A, s. 91.

lämnas ut med stöd av generalklausulen. Detta då de förekommer i ett sammanhang som skyddas av stark sekretess och efter ett utlämnande blir offentliga eller kommer att omfattas av en svagare sekretess.

Bestämmelser om uppgiftsskyldigheter är i vissa fall för detaljerade

Mycket av det informationsutbyte som görs i dag har inte sin grund i generalklausulen, utan i olika bestämmelser om uppgiftsskyldighet som gäller för respektive myndighet, kommun och arbetslöshetskassa. Dessa uppgiftsskyldigheter varierar i konktion. Vissa bestämmelser om uppgiftsskyldighet innehåller detaljerade uppräknings om vilka uppgifter som mottagande myndighet får ta del av.

I kontakter med utredningen har flera myndigheter framhållit att arbetet för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen begränsas av sådana uppräknings. Det gör att uppgiftsskyldigheterna i vissa fall avgränsas på ett sätt som hindrar att uppgifter som är nödvändiga i t.ex. ett ärende lämnas ut trots att det borde anses motiverat ur integritetshänseende att lämna dessa.

Uppgifter behöver i större utsträckning få lämnas på eget initiativ

Många bestämmelser som bryter sekretess anger att en uppgift ska lämnas på en annan myndighets, kommuns eller arbetslöshetskassas begäran. Ett vanligt problem i samband med informationsutbyte är dock att en myndighet inte alltid har kännedom om att en annan myndighet har uppgifter som skulle vara av betydelse för den förnämnda myndigheten. Det innebär att frågan om på vems initiativ uppgifter bör lämnas aktualiseras. Vissa bestämmelser är utformade så att uppgifter endast får lämnas på begäran. Det kan då gälla såväl offentliga som sekretessbelagda uppgifter. Det har framförts att det saknas bestämmelser som gör det möjligt för utlämnande myndighet att på eget initiativ lämna ut fler uppgifter.

I kartläggningen har också behov lyfts fram som avser att vissa myndigheter regelmässigt behöver få en signal från andra myndigheter om att uppgifter av betydelse finns hos de senare. I vissa fall synes behoven ha sin grund i överväganden om resurseffektivitet, dvs. att det är mer effektivt om den myndighet som förfogar över uppgifter på eget initiativ underrättar den behövande myndigheten.

Det har också samband med att varje verksamhet och varje handläggare i första hand har ansvar för den egna verksamhetens uppdrag. Det fordrar resurser och god överblick av vad som är av intresse även för andra än den egna verksamheten för att handläggare själva ska kunna ta ett gemensamt ansvar även för det som ligger utanför det egna arbetsområdet. Det framförda behovet kan således avse författningsändringar som innebär att det införs en uppgiftsskyldighet för den myndighet som förfogar över uppgiften.

Det nuvarande informationsutbytet begränsas alltså av att uppgifter inte kan eller ska lämnas på eget initiativ i tillräcklig utsträckning.

Regelverk om hur personuppgifter får behandlas hindrar att uppgifter av betydelse utbyts i tillräcklig omfattning

På samma sätt som de befintliga sekretessbrytande bestämmelserna har bestämmelser om när personuppgifter får behandlas utformats med beaktande av den enskildes personliga integritet. Av kartläggningen framgår att förutsättningarna att utbyta uppgifter som redan i dag får utbytas med stöd av sekretessbrytande bestämmelser, i vissa fall inte kan utbytas elektroniskt vare sig genom t.ex. e-post eller med stöd av digitala tjänster för utlämnande. Det innebär att informationsutbytet många gånger måste ske genom att handläggare skickar vanlig post eller ringer till varandra. Utformningen av myndigheternas registerlagstiftningar hindrar och begränsar i de fallen att informationsutbytet sker på ett effektivt sätt.

6.3 Utredningens bedömning

6.3.1 Fler uppgifter kan utbytas inom ramen för det befintliga regelverket

Bedömning: Utredningen anser att fler uppgifter kan utbytas inom ramen för nuvarande lagstiftning. Nuvarande rättsliga möjligheter till informationsutbyte utnyttjas inte fullt ut på grund av tekniska begränsningar och hinder kopplade till problem vid tillämpningen av regelverket.

Skälen för utredningen bedömning: Utredningen anser att med bättre tekniska lösningar, stärkt stöd till handläggare och mer vägledning av praxis kan fler uppgifter utbytas inom ramen för nuvarande lagstiftning.

Med bättre tekniska lösningar kan fler uppgifter utbytas

Utredningen kan konstatera att digitaliseringen av informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor är av stor betydelse för deras respektive verksamhet i allmänhet och möjligheterna att säkerställa korrekta beslutsunderlag i synnerhet. Det gäller också för samhället i stort, då effektivare informationsutbyte innebär effektivitetsvinster. Digitaliseringen har också betydelse för det kvalitativa utfallet. Det är därför angeläget att förbättra möjligheterna för informationsutbyte där det inte finns några rättsliga hinder för myndigheterna att utbyta och behandla uppgifterna men där det saknas tekniska möjligheter för sådant utlämnande. Mot bakgrund av det underlag utredningen har tagit del av och vad som har framkommit i kontakter med myndigheterna anser utredningen att fler uppgifter skulle kunna utbytas inom ramen för det befintliga regelverket om det fanns bättre tekniska lösningar som svarade mot myndigheternas behov och som säkerställer en adekvat skyddsnivå. Det kan t.ex. handla om fråga-svar-tjänster eller andra digitala applikationer som är utvecklade särskilt för ändamålet.

Med stärkt stöd till handläggare och mer vägledning av praxis kan fler uppgifter utbytas

Utredningen konstaterar att det befintliga regelverket förutsätter en långtgående kunskap om de olika regelverk som styr myndigheternas informationsutbyte. Ett svåröverskådligt regelverk som är komplicerat att tillämpa leder enligt utredningens bedömning till att lagstiftningen inte alltid tillämpas så som varit avsikten. Vid oklarheter i lagstiftningen tillämpas också en restriktiv tolkning för att inte lämna ut uppgifter som senare kan visa sig omfattas av sekretess. Utredningen anser därför att de nuvarande rättsliga möjligheterna till informationsutbyte inte utnyttjas fullt ut på grund av hinder kopplade till problem vid tillämpningen av reglerna.

När det gäller de tillämpningsproblem som redovisas i avsnitt 6.2.1 anser utredningen att det är viktigt med utbildningar och andra kompetenshöjande insatser. Det är också angeläget att sådant arbete sker myndighetsöverskridande med tydliga kontaktvägar mellan de berörda aktörerna. Ett exempel på sådan samverkan är det arbete som sker inom ramen för MUR-initiativet. En särskild grupp har arbetat med att se över hur myndigheterna kan använda möjligheterna att utbyta information inom ramen för befintlig lagstiftning på ett optimalt sätt.²⁷⁸ I gruppen har deltagarna bl.a. samtalat om olika typer av information som finns på respektive myndighet och som är offentlig. Det kunde konstateras att det inom gruppen, och i myndigheterna generellt, fanns en relativt låg kunskap om vilken information som andra myndigheter förvarar och att informationen ofta är offentlig. Utredningen anser att bl.a. åtgärder som de ovanstående beskrivna i kombination med utbildningsåtgärder och annat rättsligt stöd kan minska den osäkerhet som finns om när man får lämna information till en annan myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa.

Utredningen har också konstaterat att det befintliga regelverket ibland tolkas på olika sätt av olika myndigheter. Det kan också råda en osäkerhet inom en myndighet om t.ex. i vilken omfattning som uppgifter kan lämnas ut med stöd av 10 kap. 2 § och 27 § OSL. När det finns utrymme för olika tolkningar av bestämmelserna och det endast finns en begränsad praxis till vägledning leder det till en osäkerhet för de enskilda tjänstemän som under straffansvar prövar frågor om utlämnande.

Utredningen anser att med bättre vägledning och tydligare praxis, genom att fler frågor där myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor gör olika tolkningar prövas av domstol eller regeringen, kan fler uppgifter utbytas inom ramen för det befintliga regelverket. Prövningarna kan, enligt utredningens bedömning, vara värdefulla även om en fråga om utlämnande i det enskilda fallet kanske förlorat sin aktualitet.

²⁷⁸ För mer information om gruppens arbete se statusrapporter publicerade 2021-03-02 och 2021-09-28 med titeln *Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter, mot missbruk och brott i välfärdsystemen* (FK2021/002922).

6.3.2 Det finns behov av författningsändringar för att fler uppgifter ska kunna utbytas

Bedömning: Det nuvarande regelverket för informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver ändras så att de kan utbyta uppgifter i större utsträckning och på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt.

Skälen för utredningens bedömning: Utredningen anser att det i dag finns ett omotiverat glapp mellan myndigheternas uppdrag och de rättsliga förutsättningarna som finns för att genomföra det. Detsamma gäller i viss mån för kommuner och arbetslöshetskassor.²⁷⁹ I förhållande till myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors uppdrag anser utredningen att de befintliga bestämmelserna om underrättelseskyldighet mellan myndigheter, och möjligheterna att begära ut uppgifter från andra myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor inte är tillräckliga. Motsvarande gäller myndigheters förutsättningar att samverka och utbyta information inom ramen för myndighetsgemensamma åtgärder mot arbetslivskriminalitet. Det finns därför behov av författningsändringar som möjliggör att fler uppgifter kan lämnas ut, samtidigt som behovet av den enskildes integritet beaktas.

En av de mest framträdande faktorerna som hindrar informationsutbytet i dag är att regelverket om sekretess är svåröverskådligt vilket leder till att regleringen är svår att tillämpa. Informationsutbytet mellan berörda aktörer sker i dag med stöd av ett flertal bestämmelser som finns i olika lagar och förordningar. Många gånger överlappar bestämmelsernas tillämpningsområde varandra och en uppgift kan då lämnas med stöd av olika bestämmelser. Det finns skäl att överväga om bestämmelserna kan utformas mer generellt med bibehållet skydd för den enskildes personliga integritet. Ett enklare och tydligare regelverk skulle enligt utredningens bedömning leda till en rättssäkrare tillämpning och att regelverket i större utsträckning tillämpas så som det är avsett samt att det blir mer förutsägbart för den enskilde.

²⁷⁹ När det gäller kommunerna är bedömningen preliminär. För arbetslöshetskassorna finns det förslag som kan förbättra deras möjligheter att säkerställa korrekta beslutsunderlag, se SOU 2020:37.

Med hänsyn till den dissonans som beskrivs i avsnitt 6.2.3 om att myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor inte i tillräcklig omfattning har tillgång till nödvändiga uppgifter för att fullgöra sina uppdrag kommer utredningen i det fortsatta arbetet bl.a. lägga fokus på att utreda förslag som kan innebära förbättringar i det avseendet. Det handlar om sådana generella sekretessbrytande bestämmelser, som med beaktande av den enskildes personliga integritet, kan ge myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor möjlighet att utbyta uppgifter i en utsträckning som gör att glappet mellan deras uppdrag och de rättsliga förutsättningarna som finns för att genomföra det, minskar.

Det finns också skäl för utredningen att särskilt överväga hur ansvaret för helheten kan förbättras. I det ligger att se över möjligheten att uppgifter kan eller ska lämnas på eget initiativ i större utsträckning. Det kan som ovan nämnts t.ex. avse författningsändringar som innebär att det införs en uppgiftsskyldighet för den myndighet som förfogar över uppgiften.

När det gäller författningar som rör möjligheter att utbyta uppgifter elektroniskt har de i stor utsträckning behövts justeras efter hand. Skälet till det är att utvecklingen i samhället, digitaliseringen samt allmänhetens krav och förväntningar gör att den här typen av bestämmelser blir inaktuella, i synnerhet om de är alltför detaljerade. Nya behov av uppgifter uppstår också i samband med att de materiella förutsättningarna för att få ett visst stöd ändras. Det samma gäller när nya stödssystem införs och valfrihetslösningar introduceras. Utredningen anser därför att det finns skäl att med beaktande av skyddet för den enskildes personliga integritet överväga författningsändringar som gör det möjligt för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor att som utgångspunkt utbyta uppgifterna elektroniskt, dvs. genom direktåtkomst eller på medium för automatiserad behandling.

6.4 Utredningens fortsatta arbete

6.4.1 Utredningens uppdrag att föreslå författningsändringar

Enligt direktiven ska utredningen bedöma om det finns behov av ändrade regler, avseende t.ex. sekretess eller behandling av personuppgifter. Detta för att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt

informationsutbyte, samtidigt som behovet av skydd för den enskildes personliga integritet beaktas. Om det finns ett sådant behov ska utredningen föreslå nödvändiga författningsändringar.

Utredningen har konstaterat att de rättsliga förutsättningarna för utbyte av uppgifter som är nödvändiga för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen inte är tillräckliga. Utredningen har även konstaterat att de rättsliga förutsättningarna att utbyta viss information som är nödvändig för att effektivt samverka och kontrollera arbetsplatser inte är tillräckliga.

Informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor med sinsemellan olika förutsättningar och uppdrag förutsätter att olika intressen vägs mot varandra. Frågan om vad i lagstiftningen som konkret utgör de rättsliga hindren för informationsutbytet kommer att behöva analyseras närmare. De redovisade behoven behöver också i flera fall konkretiseras för att eventuella lösningar och alternativ ska kunna vägas mot varandra. Utredningen kommer i det fortsatta arbetet behöva arbeta nära berörda parter. Utredningen utesluter inte heller att framförda behov efter utredningens redovisning av delrapporten kan komma att justeras eller kompletteras. I det fortsatta arbetet kommer utredningen bedöma vilka författningsändringar som bör genomföras.

Förslag om författningsändringar för ett utökat informationsutbyte kommer att föregås av en integritetsanalys och en bedömning av om behovet av utökad tillgång till information väger tyngre än behovet av skydd för den enskildes personliga integritet. Utredningen kommer också att ta ställning till om uppgifterna ska lämnas genom direktåtkomst eller på medium för automatiserad behandling, på ett sätt som säkerställer ett bibehållet skydd för den enskildes personliga integritet.

6.4.2 Behov som identifierats men inte ryms inom ramen för utredningens fortsatta arbete

Översyn av myndigheternas registerförfattningar

I kontakter med utredningen har flera myndigheter lyft fram vikten av att se över de olika myndigheternas registerlagstiftningar. Försäkringskassan har tillsammans med Pensionsmyndigheten framfört att senast det gjordes en fullständig översyn av bestäm-

melserna i 114 kap. SFB och anslutande förordning var 2003. Sedan dess har verksamheten genomgått stora förändringar, framför allt som en följd av den digitala utvecklingen. Enligt myndigheterna är befintlig reglering inte längre anpassad till verksamhetens behov och de förväntningar som finns om att myndigheten ska utnyttja de digitala möjligheter som finns i dag (se avsnitt 3.4.2).

Även andra myndigheter har lyft fram liknande behov. CSN har till utredningen framfört att det finns ett behov av att förtydliga de rättsliga förutsättningarna för att behandla personuppgifter i syfte att kunna genomföra effektivare utsökningar och kontroller för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Det behövs därför en översyn av de tillåtna ändamålen för personuppgiftsbehandling som finns i 4 § första stycket studiestödsdatalagen. CSN menar att det också finns ett behov av att göra en översyn av myndighetens s.k. sökbegränsningar. Nu gällande sökbegränsningar enligt 8 § studiestödsdatalagen medför att CSN är förhindrad att göra en sökning på t.ex. uppgift om inkomst. Det begränsar CSN:s möjlighet att genomföra olika typer av analyser, i syfte att minska bidragsbrott och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs. CSN framhåller i sitt remissyttrande över ovan redovisade hemställan från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att regeringen bör ta ett samlat grepp för att skapa ett mer ändamålsenligt regelverk för myndigheternas personuppgiftsbehandling. Om det inte görs kommer förutsättningarna för myndigheternas digitalisering att skilja sig åt utan att det är sakligt motiverat.²⁸⁰

Bolagsverket har framfört att myndigheten behöver ha ytterligare författningsstöd för ett utökat maskinellt analysarbete (se avsnitt 3.4.1).²⁸¹

Även Arbetsförmedlingen har framfört motsvarande behov av omarbetning av registerförfattningarna inom den arbetsmarknads-politiska verksamheten, för att ge bättre förutsättningar för digital

²⁸⁰ I remissyttrandet framför CSN också att förslagen i de delar de avser elektroniska utlämnanden, ett generellt angivet ändamål för personuppgiftsbehandlingen, den särskilda begränsningen vad gäller skyldigheten att lämna information enligt artikel 15 dataskyddsförordningen (registerutdrag) avseende personuppgifter i löpande text, är ändamålsenliga. De skäl som förs fram för förslagen i dessa delar samt generellt för behovet av en mer ändamålsenlig och modern reglering avseende Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens personuppgiftsbehandling är även giltiga för CSN.

²⁸¹ Se dir. 2021:115.

utveckling och ett effektivare arbetssätt.²⁸² Arbetsförmedlingen har bl.a. framfört att verksamheten behöver ha ändrade förutsättningar för sin behandling av personuppgifter för att bättre kunna utföra kontroller inför och efter beslut för att förhindra felaktiga utbetalningar. Det finns ett stort behov av ändring i den rättsliga regleringen för att möjliggöra samkörning av personuppgifter. Enligt Arbetsförmedlingens bedömning är det helt avgörande för möjligheterna att i större omfattning kunna upptäcka systematiska och organiserade bedrägerier mot de välfärdssystem som myndigheten handlägger. Myndigheten behöver även ha möjligheter att tillämpa statistiska och prediktiva analysmodeller, som kan behandla stora mängder information. Detta för att identifiera vilka personer myndigheten kan behöva utreda närmare. Därför har myndigheten inte bara behov av att kunna titta på information i enskilda ärenden utan även för att göra s.k. datakörningar, i likhet med t.ex. Försäkringskassan och Skatteverket.

Utredningen anser att ovanstående frågor har stor betydelse för att motverka felaktiga utbetalningar och för att förebygga arbetslivskriminalitet. Frågor som rör behandling av personuppgifter för att åstadkomma ett effektivare informationsutbyte kommer behandlas av utredningen i det fortsatta arbetet. Frågan om en generell översyn av myndigheternas registerförfattningar är emellertid för omfattande för att kunna rymmas inom ramen för uppdraget, varför det lämpligen bör ses över i särskild ordning.

Andra viktiga åtgärder

Under utredningens arbete har också andra behov lyfts fram. Det handlar t.ex. om behov av att kunna lämna ut information till andra än myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Det kan gälla privata aktörer som behöver uppgifter för att själva säkerställa att företag som anlitas i olika sammanhang följer gällande regelverk, avtal och beslut eller försäkringsbolag som behöver uppgifter från Försäkringskassan för beslut i försäkringsärenden. Det kan också handla om behov av informationsutbyte inför beslut om utbetalningar till företag som utför välfärdstjänster efter upphandling.

²⁸² Arbetsförmedlingen remissyttrande över skrivelsen Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkrings administration (S2020/09443).

Andra förslag och behov som uppmärksammas av utredningen avser utökade befogenheter att få inhämta information från andra än myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Det avser t.ex. utökade befogenheter att inhämta uppgifter direkt från banker eller fysiska personer. Vidare har behov om författningsändringar som avser ändrade förutsättningar för att få olika stöd och ersättningar framförts. Det gäller t.ex. förslag som innebär högre krav på arbetsgivare för att erhålla stöd från Arbetsförmedlingen.

Ovanstående frågor vilka rör förutsättningarna för privata aktörer att få del av uppgifter från myndigheter eller kommuner, ny informationsinhämtning från banker m.fl., liksom frågor om ändrade förutsättningar för att få ett stöd eller en ersättning, omfattas inte av utredningens uppdrag. Utredningen anser emellertid att dessa frågor är av stor vikt för att motverka såväl arbetslivskriminalitet som att offentliga medel används på ett felaktigt sätt. Sådana frågor bör därför omhändertas i andra sammanhang.

Uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (Fi2021/02442)

Sammanfattning

För att säkerställa att myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor har tillgång till den information om enskilda personer och företag som de behöver för att fatta korrekta beslut i fråga om ersättningar från välfärdssystemen, och för att motverka arbetslivskriminalitet, ska en utredning kartlägga möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Utredningen ska undersöka om de möjligheter som redan finns till informationsutbyte tillämpas på ett effektivt sätt, men också om det finns behov av utökade möjligheter till informationsutbyte. Utredningen ska vid sina överväganden beakta behovet av skydd för den enskildes personliga integritet.

Utredningen ska bl.a.

- göra en översyn av de regler som styr berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors informationsutbyte och bedöma om, och i så fall hur, informationsutbyte kan ske i större utsträckning och på ett mer ändamålsenligt sätt inom ramen för det befintliga regelverket, och
- utifrån översynen bedöma om det finns behov av ändrade regler för att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte, och i så fall föreslå nödvändiga författningsändringar.

En delredovisning ska lämnas senast den 31 januari 2022. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 juni 2022.

Behovet av en utredning

Vikten av ett omfattande informationsutbyte

Utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande statliga ersättningar ska vara korrekta och endast ske till de mottagare som de är avsedda för. Detta är viktigt, inte bara ur ett statsfinansiellt perspektiv, utan också för att upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen och välfärdssamhällets legitimitet. Om inte skattemedel används till det de är avsedda för riskerar viljan att vara med och finansiera välfärdssystemen att urholkas. En förutsättning för att utbetalningar från välfärdssystemen ska komma rätt personer och företag till del är att de uppgifter som ligger till grund för beslut om att bevilja ersättning är riktiga. När myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor ska fatta beslut om ersättning utgår de ofta från de uppgifter som den sökande har lämnat i sin ansökan. Om det finns någon indikation på att lämnade uppgifter är felaktiga kan myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna behöva utföra olika typer av kontroller av uppgifterna för att säkerställa att de är korrekta. Kontrollerna kan aktualisera ett behov av att utbyta information såväl inom verksamheterna som mellan berörda aktörer. Utbytet av information är viktigt för att förebygga felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott. Kontrollerna, som kan ske både före och efter en utbetalning, kan t.ex. bestå av kontakter med arbetsgivare och förskolor, men också av jämförelser med uppgifter som finns hos andra myndigheter, t.ex. inkomstuppgifter. Kontrollerna är emellertid inte heltäckande, och det finns begränsningar i fråga om vilken information myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor har rätt att ta del av, respektive dela med sig av. Dessa begränsningar är i många fall motiverade av skyddet för den enskildes personliga integritet. I andra fall kan dock begränsningarna bero på att nya behov av information har uppstått i takt med att ersättningssystemen har byggts ut, då regelverket inte har anpassats efter de nya förutsättningarna.

För att upptäcka och motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet behövs ofta information och insatser från flera olika myndigheter, t.ex. fysiska kontroller på arbetsplatser. Denna arbetslivskriminalitet kan innefatta upplägg där företag används som brottsverktyg och arbetskraft exploateras. Flera myndigheter har fått i uppdrag att samverka mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet (A2021/00085), och inom ramen för samverkan genomförs myndighetsgemensamma kontroller. Regeringen har aviserat att samverkan ska bedrivas varaktigt. De samverkande myndigheterna har framfört att arbetet skulle kunna bli mer effektivt och träffsäkert om möjligheten till informationsutbyte stärktes. Riksdagen beslutade i juni 2021 att tillkännage för regeringen att regeringen senast den 1 april 2022 bör återkomma med förslag på hur sekretessreglerna kan ändras för att motverka exploatering av arbetskraft och förbättra möjligheten till myndighetssamverkan i dessa frågor (bet. 2020/21:AU12 punkt 2, rskr. 2020/21:367).

Behov av att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till andra myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor kan också uppkomma när en myndighet inom ramen för sin egen verksamhet fattar misstanke om felaktigheter i förhållande till en annan myndighets verksamhet. Även i sådana fall är det av vikt att myndigheterna har möjlighet att utbyta information.

Bidragsbrott och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Mycket tyder på att den brottslighet som riktas mot välfärdssystemen har blivit mer organiserad och systematisk under senare år, och att företag i allt större utsträckning används som verktyg för att begå brott. Delegationen för korrekta utbetalningar uppskattade i sitt betänkande Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59) att de felaktiga utbetalningarna uppgår till cirka 18 miljarder kronor årligen. En betydande andel av dessa utbetalningar bedöms orsakas av bidragsbrott. Det finns dock stora skillnader mellan olika ersättningssystem. Enligt Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen är oriktiga uppgifter orsaken bakom ungefär tre av fyra felaktigt utbetalda kronor från välfärdssystemen. Utökade, eller mer ändamålsenliga,

möjligheter för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor att utbyta information med varandra skulle kunna bidra till att minska antalet felaktiga utbetalningar och därmed stärka förtroendet för välfärdssystemen (SOU 2019:59 s. 210–215).

Arbetslivskriminalitet

Arbetslivskriminaliteten bedöms vara ett omfattande och troligen växande samhällsproblem (Ds 2021:1). Den består av flera komponenter – arbetskraftsexploatering, ekonomisk brottslighet, bidragsbrott människohandel, brott mot utlänningslagen och brott mot arbetsmiljöregler. Arbetslivskriminalitet leder till osäkra arbetsvillkor, allvarliga kränkningar av arbetstagares rättigheter och snedvriden konkurrens. Den kan vara en inkomstkälla för organiserad brottslighet och kännetecknas ofta av multikriminalitet genom att regelöverträdelser inom flera områden kombineras. Därför krävs fortsatt myndighetssamverkan och stärkta förutsättningar för gemensamma insatser. Förutom samverkan mot arbetslivskriminalitet bedrivs även annan framgångsrik myndighetssamverkan på området, exempelvis mot organiserad brottslighet.

Tidigare utredningar m.m.

Under senare år har frågan om informationsutbyte mellan myndigheter aktualiserats i ett flertal utredningsbetänkanden och departementspromemorior (se t.ex. SOU 2015:39, SOU 2017:37, SOU 2018:14, SOU 2018:25, SOU 2019:59, Ds 2020:28), SOU 2020:35 och Ds 2021:1). Ingen av de bakomliggande utredningarna har emellertid haft i uppdrag att ta ett samlat grepp om frågan hur möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver vara utformade för att i så stor utsträckning som möjligt säkerställa korrekta underlag för utbetalningar från välfärdssystemen.

Ny teknik för informationsutbyte

Den tekniska utvecklingen har gått snabbt under de senaste årtiondena, vilket innebär att förutsättningarna för, och behoven av, elektroniskt informationsutbyte har förändrats. Uppgifter som utbyts mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor kan användas vid handläggningen av ett enskilt ärende, för att säkerställa att de uppgifter som ligger till grund för beslut om ersättning är korrekta. De utbetalande myndigheterna arbetar emellertid även i allt högre grad med dataanalyser för att göra urval och rikta sina insatser i handläggning och kontrollutredning mot vissa områden där riskerna för felaktiga utbetalningar bedöms vara särskilt stora. Exempelvis har sådana analyser medfört att träffsäkerheten i Försäkringskassans kontroller har blivit betydligt högre (ISF Rapport 2018:5). Större mängder data skulle kunna göra dessa analyser ännu mer träffsäkra.

Den tekniska utvecklingen har även påverkat hur information utbyts. Utlämnade av uppgifter från en myndighet till en annan sker allt oftare på medium för automatiserad behandling, i stället för genom direktåtkomst. Fördelarna med att lämna ut uppgifter på ett automatiserat medium är att det tydliggör gränserna mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, och minskar risken för att överskottsinformation uppstår hos mottagaren. För att det ska vara möjligt för myndigheterna att nyttja informationen i sina dataanalyser – och därigenom utveckla mer träffsäkra kontroller som förebygger och upptäcker felaktiga utbetalningar och bidragsbrott – kan exempelvis uppgifter om samtliga ärenden inom ett visst förmånsslag behöva lämnas ut. Om uppgifter som redan har lämnats till och kontrollerats av en myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa kan utnyttjas vidare av en annan myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa när den sökande ansöker om ersättning på nytt, t.ex. genom att uppgifterna finns förifyllda i en digital ansökningsblankett, kan det både underlätta för sökanden och minska risken för att sökanden lämnar felaktiga uppgifter. Mot denna bakgrund finns ett behov av att se över hur tekniska hjälpmedel kan användas för att göra informationsutbytet mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor mer effektivt och ändamålsenligt, samtidigt som skyddet för den personliga integriteten värnas.

Ett svåröverskådligt regelverk

Den information som myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver utbyta i syfte att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalning av ersättningar från välfärdssystemen och andra närliggande ersättningar, består i stor utsträckning av personuppgifter. I samband med samverkande myndigheters gemensamma kontroller mot arbetslivskriminalitet är det ofta personuppgifter, men även annan information, som behöver utbytas. Personuppgifter kan omfattas av sekretess, och ett utbyte av sådana uppgifter kan innebära ett intrång i den personliga integriteten. För att uppgifter som omfattas av sekretess ska kunna utbytas mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, men även mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter, krävs sekretessbrytande bestämmelser. Sådana utformas efter en intresseavvägning mellan mottagarens behov av att ta del av uppgifterna och de intressen som de aktuella sekretessbestämmelserna avser att skydda. Möjligheten att utbyta information påverkas inte bara av eventuell sekretess, utan också av tillämpliga bestämmelser om behandling av personuppgifter. För personuppgiftsbehandling i allmänhet gäller 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). Dataskyddsförordningen kompletteras i olika avseenden av nationella författningar. Många myndigheter har t.ex. egna registerförfattningar som reglerar behandlingen av personuppgifter inom deras verksamhetsområde. När vissa behöriga myndigheter behandlar personuppgifter i syfte att t.ex. bekämpa brott gäller i stället brottsdatalagen (2018:1177).

I utredningsbetänkandena Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59) och Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25) framhålls att regelverket avseende informationsutbyte mellan myndigheter är svåröverskådligt. Detta kan medföra att information inte utbyts i den utsträckning som är möjlig eller önskvärd, vilket i sin tur kan utgöra ett hinder för myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar. Det

pågår samtidigt ett aktivt utvecklingsarbete på detta område bland berörda myndigheter i det s.k. MUR-initiativet, där MUR står för motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter, som bl.a. tar sikte på hur myndigheterna kan samarbeta för att förbättra sitt arbete mot missbruk och brott i välfärdssystemen, inom ramen för gällande regelverk.

Det är viktigt att skyndsamt uppnå ett utökat och ändamålsenligt informationsutbyte i syfte att säkerställa att de uppgifter som ligger till grund för utbetalningar från välfärdssystemen är korrekta, samt för att stärka förutsättningarna för myndighetsgemensamma kontroller och andra insatser mot arbetslivskriminalitet. Informationsutbytet kan avse större informationsmängder och information i enskilda ärenden. Detta kan ske antingen inom ramen för befintliga regelverk eller genom nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget

En utredning ges i uppdrag att kartlägga och utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.

Utredningen ska undersöka om de möjligheter som redan finns till informationsutbyte tillämpas på ett effektivt sätt, men också om det finns behov av utökade möjligheter till informationsutbyte. Eventuella förslag om utökat uppgiftslämnande mellan myndigheter behöver föregås av en analys av hur de aktuella uppgifterna skyddas enligt befintlig lagstiftning, särskilt regleringen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Utredningen ska därför analysera och bedöma vilka behov som finns av att utbyta information mellan och inom myndigheter, om ett sådant informationsutbyte förutsätter bestämmelser med sekretessbrytande verkan och hur informationen i sådant fall kan utbytas på ett sätt som säkerställer ett bibehållet skydd för den personliga integriteten. Utredningen ska föreslå författningsändringar om det behövs för att myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna ska kunna behandla personuppgifter för andra ändamål än i dag eller för att personuppgifter ska kunna utbytas på ett mer effektivt sätt.

Utredningen ska bl.a.

- göra en sammanställning av de förslag som myndigheter och utredningar tidigare har lämnat när det gäller behovet av informationsutbyte för att motverka bidragsbrott, felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och arbetslivskriminalitet,
- kartlägga vilka uppgifter berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen,
- analysera vilket behov av informationsutbyte som berörda myndigheter har för att kunna samverka och kontrollera arbetsplatser mer effektivt i syfte att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet och hur ett sådant informationsutbyte skulle kunna regleras,
- göra en översyn av de regler som styr berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors informationsutbyte och bedöma om, och i så fall hur, informationsutbyte kan ske i större utsträckning än i dag och på ett mer ändamålsenligt sätt inom ramen för det befintliga regelverket,
- bedöma om det finns behov av ändrade regler, avseende t.ex. sekretess eller behandling av personuppgifter, för att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte, samtidigt som behovet av skydd för den enskildes personliga integritet beaktas, och i så fall föreslå nödvändiga författningsändringar, samt
- ta ställning till hur uppgifter ska lämnas, t.ex. genom direktåtkomst eller på medium för automatiserad behandling, på ett sätt som säkerställer ett bibehållet skydd för den personliga integriteten, och vid behov lämna författningsförslag som möjliggör detta.

Konsekvensbeskrivning

Utredningen ska bedöma de offentligfinansiella konsekvenserna av förslagen. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredningen föreslå hur dessa ska finansieras. Kost-

nader för specifika myndigheter ska redovisas separat. Eventuella förslag om författningsändringar för ett utökat informationsutbyte ska föregås av en integritetsanalys och en bedömning av om behovet av utökad tillgång till information väger tyngre än behovet av skydd för den personliga integriteten.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredningen ska säkerställa att samordning sker med det övriga arbete på området som pågår inom Regeringskansliet. Därtill ska utredningen vid behov samråda med relevanta myndigheter och aktörer.

De delar av uppdraget som avser att göra en sammanställning, kartläggning och översyn ska redovisas senast den 31 januari 2022. Uppdraget ska i övrigt redovisas senast den 30 juni 2022.