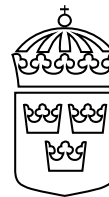


Regeringens proposition

2023/24:85



Prop.
2023/24:85

En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 14 mars 2024

Ulf Kristersson

Elisabeth Svantesson
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen en ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

En viktig del i arbetet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och vid samverkan mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet är att berörda statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor kan utbyta information med varandra.

Förslaget syftar till att ge Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, kommuner och arbetslöshetskassor förutsättningar att utbyta uppgifter som behövs för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Förslaget syftar även till att ge Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten tillgång till uppgifter som behövs för att planera, genomföra eller följa upp myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

Propositionen innehåller även ett förslag om en justering i lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet	6
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar	8
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet	10
4.1	Förtroendet för välfärdssystemen och respekt för reglerna i arbetslivet är viktigt	10
4.2	Felaktiga utbetalningar och arbetslivskriminalitet är omfattande samhällsproblem	10
4.3	Informationsutbyte i arbetet mot felaktiga utbetalningar och arbetslivskriminalitet har utretts tidigare	12
4.4	Myndigheterna samverkar mot arbetslivskriminalitet och missbruk av välfärdssystemen	15
5	Nuvarande möjligheter till uppgiftsutbyte	16
5.1	Myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna har rättsligt stöd för uppgiftsutbyte i vissa fall	16
5.2	En generell bestämmelse medger nödvändigt utlämnande	17
5.3	Uppgifter kan också lämnas ut enligt den s.k. generalklausulen	17
5.4	Offentlighets- och sekretesslagen medger utbyte av uppgifter som regleras i annan lag eller förordning	18
5.5	Dataskyddsregleringen är tillämplig på den personuppgiftsbehandling som ett utlämnande ger upphov till	21
5.6	Det finns begränsningar av när uppgifter kan lämnas ut på eget initiativ	23
6	Nya uppgiftsskyldigheter för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet	24
6.1	Det behöver bli enklare att utbyta uppgifter	24
6.2	Det ska införas en skyldighet att lämna ut uppgifter som behövs för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet	29
6.3	En särskild lag om uppgiftsskyldighet bör införas	42

6.4	Lagens tillämpningsområde ska avse kommuner, arbetslöshetskassor och vissa statliga myndigheter	43
6.5	Viss sekretess ska undantas från lagens tillämpningsområde	45
6.6	En intresseavvägning ska göras innan en sekretessbelagd uppgift lämnas ut	50
6.7	Det saknas skäl att i nuläget presentera ytterligare författningsförslag	57
6.8	Utlämnande av uppgifter enligt de föreslagna skyldigheterna utgör ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten	63
7	Förtydligande av tillämpningsområdet för lagen om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar.....	69
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	70
9	Konsekvenser av förslaget om en lag om uppgiftsskyldighet	71
9.1	Behov av förändring	71
9.2	Offentligfinansiella effekter	73
9.2.1	Förslagen väntas minska de felaktiga utbetalningarna	73
9.2.2	Förslagen väntas minska problemen med regelöverträdelser m.m. i arbetslivet	75
9.3	Samhällsekonomiska effekter	76
9.4	Effekter för statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor	76
9.4.1	Effekter för statliga myndigheter	78
9.4.2	Effekter för kommuner	80
9.4.3	Effekter för arbetslöshetskassor	82
9.4.4	Effekter för företag	83
9.5	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	83
9.6	Övriga konsekvenser	84
10	Författningskommentar	86
10.1	Förslag till lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet	86
10.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar	94
Bilaga 1	Sammanfattning av relevanta delar av departementspromemorian Utökat informationsutbyte (Ds 2022:13).....	95
Bilaga 2	Promemorians lagförslag i relevanta delar	96
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	97
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag.....	98
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	100

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om skyldigheter att lämna ut uppgifter för kommuner, arbetslöshetskassor och vissa statliga myndigheter.

Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

2 § Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, en kommun eller en arbetslöshetskassa ska lämna en uppgift som den förfogar över till en annan av dessa aktörer om uppgiften behövs i den mottagande aktörens författningsreglerade verksamhet för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

En uppgift som omfattas av sekretess ska dock inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Första stycket gäller inte i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15–20 kap., 24 kap. 2 a och 8 §§, 25 kap. 1–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 och 2 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§, 33 kap. 2 och 4 a §§, 36 kap. 3 §, 40 kap. 2 och 5 §§ samt 41–43 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

3 § Skyldigheten att lämna en uppgift enligt 2 § gäller utbetalningar från välfärdssystemen av sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, en kommun eller en arbetslöshetskassa och betalas ut till en enskild person (ekonomisk förmån) och sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd).

I 2 § avses med felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen sådana ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd som har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp.

4 § Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket eller Åklagarmyndigheten ska lämna en uppgift som den förfogar över till en annan av dessa myndigheter om uppgiften behövs i den mottagande myndighetens författningsreglerade verksamhet för att planera, genomföra eller följa upp myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser inom ramen för sådan samverkan som regeringen beslutar för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

En uppgift som omfattas av sekretess ska dock inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Första stycket gäller inte i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 och 2 §§, 24 kap. 2 a och 8 §§, 25 kap. 1–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 och 2 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§, 33 kap. 2 och 4 a §§, 36 kap. 3 § samt 40 kap. 2 och 5 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 1 § lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar som sker via systemet med transaktionskonto.

Denna lag innehåller bestämmelser om Utbetalningsmyndighetens granskningar i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen.

Lagen innehåller även bestämmelser om underrättelseskyldighet för Utbetalningsmyndigheten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

Den 20 juni 2021 gavs en sakkunnig (här benämnd utredaren) i uppdrag att biträda Finansdepartementet med att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (Fi 2021:B). Utredaren överlämnade den 31 januari 2022 delrapporten Informationsutbyte för att säkerställa beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen och för samverkan vid kontroll av arbetsplatser – Kartläggning av behov för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, här benämnd delrapporten (Fi2021/02991). Den 1 juli 2022 överlämnade utredaren sin slutrapport i promemorian Utökad informationsutbyte (Ds 2022:13), här benämnd promemorian. En sammanfattning av promemorian i relevanta delar finns i *bilaga 1* och promemorians lagförslag i relevanta delar finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2022/02446).

I denna proposition behandlas förslag som lämnas i promemorian om införande av nya bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. De förslag som lämnas i promemorian om att ge Migrationsverket elektronisk åtkomst till lägenhetsregistret är föremål för fortsatt beredning inom Regeringskansliet.

Riksdagen har tillkännaggett för regeringen det som utskottet anför om 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). Riksdagen har även tillkännaggett för regeringen det som utskottet anför om informationsutbyte (bet. 2021/22:SfU17 punkt 27, rskr. 2021/22:295). Av tillkännagivandet följer att Försäkringskassan och andra myndigheter bör ges större befogenheter att dela information med varandra och använda den information och kunskap som de har för att öka och effektivisera sitt samarbete, och framför allt för att skapa förutsättningar att utreda bidragsfusk (bet. 2021/22:SfU17 s. 60–68). Frågan om nya uppgiftsskyldigheter för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet behandlas i avsnitt 6. Genom förslaget om uppgiftsskyldigheter som lämnas i denna proposition bedömer regeringen att tillkännagivandena är tillgodosedda och därmed slutbehandlade.

I denna proposition behandlas också ett förslag om ändring i lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar (granskningslagen). Utbetalningsmyndigheten har den 30 januari 2024 inkommit med en hemställan till regeringen om att lagen ska ändras då dess tillämpningsområde har avgränsats på ett sätt som uppenbarligen inte varit avsett (Fi2024/00223).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 1 februari 2024 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslaget i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådet lämnade förslaget utan erinran.

I förhållande till lagrådsremissens lagförslag föreslås ett något senare ikraftträdande. Denna ändring är författningstekniskt och även i övrigt av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Regeringen har därför inte inhämtat Lagrådets yttrande över det förslaget.

I förhållande till lagrådsremissen har även vissa mindre språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

4 Arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet

4.1 Förtroendet för välfärdssystemen och respekt för reglerna i arbetslivet är viktigt

I Sverige har välfärdssystemen en viktig roll för att säkerställa människors trygghet vid exempelvis arbetslöshet och sjukdom. Förtroendet för välfärdssystemen är centralt för systemens legitimitet och folkliga stöd. Med ett försämrat förtroende riskerar tilltron till myndigheternas förmåga att hantera allmänna medel och utföra sina uppdrag att skadas och viljan att bidra till välfärdssystemens finansiering att urholkas. Felaktiga utbetalningar och brottslighet riktad mot välfärdssystemen och andra offentliga stödsystem undergräver förtroendet för systemen.

Även respekt för reglerna i arbetslivet är viktigt, bl.a. för att säkra arbetstagares rättigheter och för att skapa lika villkor för företag. Under flera år har det dock observerats en oroande utveckling gällande fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, s.k. arbetslivskriminalitet (se departementspromemorian Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet Ds 2021:1). I budgetpropositionen för 2024 bedömde regeringen att arbetslivskriminalitet leder till allvarliga samhällsproblem och är en inkomstkälla för den organiserade brottsligheten (prop. 2023/24:1 utg.omr. 14 avsnitt 4.5). Sådana överträdelser bedömdes även leda till att konkurrensen snedvrids och att seriösa företagare konkurreras ut av oseriösa företag. De bedömdes också orsaka en otrygghet på arbetsmarknaden, att arbetskraft utnyttjas och att offentliga medel riskerar att gå till kriminella.

4.2 Felaktiga utbetalningar och arbetslivskriminalitet är omfattande samhällsproblem

De svenska välfärdssystemen ger ekonomisk trygghet för dem som behöver stöd på grund av t.ex. sjukdom, arbetslöshet, ålderdom eller föräldraskap. De totala utbetalningarna av ersättningar och bidrag från

Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten uppgick 2022 till sammanlagt 744 miljarder kronor (Ekonomistyrningsverkets rapport 2023:26).

Det har gjorts flera uppskattningar av omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen uppskattade att de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen sammantaget uppgick till ca 18 miljarder kronor 2018. Med ett osäkerhetsintervall mellan 11 och 26 miljarder kronor motsvarar det 3,5–8,0 procent av de totala utbetalningarna exklusive ålderspensionssystemet (se SOU 2019:59 s. 94 och 95). I mars 2023 redovisade Ekonomistyrningsverket (ESV) en s.k. fördjupad lägesbeskrivning i enlighet med 13 § förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Lägesbeskrivningen innehåller bl.a. en bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. I lägesbeskrivningen uppskattar ESV den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2021 till ca 14,6 miljarder kronor, med ett osäkerhetsintervall mellan 13,0 och 16,3 miljarder kronor (ESV 2023:22). Det motsvarar ungefär 2,0 procent av de totala utbetalningarna 2021. Om allmän pension exkluderas är andelen ungefär 4,1 procent. ESV:s lägesbeskrivning omfattar ekonomiska förmåner och stöd från Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna, CSN, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som avser enskilda. Kommunala utbetalningar omfattas inte av lägesbeskrivningen.

Regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2024 att den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna för 2021 fortsatt är stor och på ungefär samma nivå som 2018, ca 15–20 miljarder kronor per år (se prop. 2023/24:1 utg.omr. 2 avsnitt 8.4). Precisionen i studierna för 2021 är generellt sett högre än i tidigare studier, eftersom en högre andel av ersättningarna har studerats empiriskt. Regeringen fann dock att uppskattningen om 14,6 miljarder kronor sannolikt är en underskattning, bl.a. eftersom vissa betydande risker inte har studerats. Regeringen noterade även att en högre andel än tidigare, ca 90 procent, av det totalt skattade beloppet för felaktiga utbetalningar bedöms bero på att felaktiga uppgifter ligger till grund för utbetalningar från välfärdssystemen. Av dessa fel har ESV bedömt att ca 56 procent avser felaktiga uppgifter vid ansökan om ersättning, och ca 44 procent underhållenhet att anmäla ändrade förhållanden av betydelse under den tid som ersättning uppbärs. Enligt regeringens bedömning i propositionen upptäcker myndigheterna endast 2–3 miljarder kronor av de totalt 15–20 miljarder kronor som betalas ut felaktigt varje år, motsvarande 10–20 procent.

När det gäller arbetslivskriminalitet är det svårt att uppskatta dess omfattning. Oftast saknas data och när den finns är den inte alltid tillförlitlig, vilket medför att det empiriska underlaget är begränsat (se SOU 2022:36 s. 16). I en norsk studie från 2017 uppskattades att det dolda värdeskapandet av arbetslivskriminaliteten uppgick till 28 miljarder norska kronor 2015, motsvarande 1,2 procent av landets BNP. Enligt en uppskattning från Delegationen mot arbetslivskriminalitet skulle omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige, i termer av dolt värdeskapande, uppgå till ca 65 miljarder kronor, om den kunde antas vara lika

stor i förhållande till BNP i Sverige 2021 som i Norge 2015. Delegationen bedömde att omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige är större än så och bedömde att de oredovisade löneinkomsterna som kan kopplas till arbetslivskriminalitet 2021 uppgick till mellan 81 och 94 miljarder kronor. Vidare bedömde delegationen att den totala kostnaden för människohandel och människoexploatering som delegationen uppskattat uppgick till mellan 498 och 996 miljoner kronor. Delegationen framhöll samtidigt att det generellt är svårt att göra jämförelser mellan olika länder (se SOU 2023:8 s. 237).

Oaktat svårigheterna att bedöma omfattningen av arbetslivskriminalitet har vissa branscher identifierats som särskilda riskbranscher för höga samhällsekonomiska kostnader orsakade av arbetslivskriminalitet. Dessa är bygg-, restaurang-, transport- och städbranschen samt vård, omsorg och sociala tjänster, jord- och skogsbruk, kroppsvårdsbranschen, bilvård och avfallshantering (Arbetsmiljöverket 2023:01). Även inom dessa branscher kan dock antas att de flesta företagen är seriösa aktörer.

4.3 Informationsutbyte i arbetet mot felaktiga utbetalningar och arbetslivskriminalitet har utretts tidigare

Regeringen tillsatte 2005 en utredning med uppdrag att pröva om det var lämpligt att vissa utökade möjligheter till elektroniska informationsutbyten mellan myndigheter införs (dir. 2005:91). Utredningen föreslog i betänkandet Utökad elektroniskt informationsutbyte bl.a. att det i en särskild lag skulle tas in bestämmelser om underrättelseskyldighet för vissa myndigheter. Underrättelseskyldigheten föreslogs gälla när det för en myndighet finns anledning att anta att en annan myndighet felaktigt har beslutat eller betalat ut en ekonomisk förmån till en enskild (SOU 2007:45). Regeringen lämnade med anledning av förslagen i betänkandet en proposition som antogs av riksdagen (prop. 2007/08:48, bet. 2007/08:SfU7, rskr. 2007/08:166). Lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen trädde i kraft den 1 juni 2008.

Med stöd i tidigare utredningsarbete lämnades i promemorian Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet bl.a. förslag om en ny lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet och kompletterande förslag i vissa myndigheters registerförfattningar (Ds 2014:30). Med anledning av förslagen i promemorian lämnade regeringen en proposition som antogs av riksdagen (prop. 2015/16:167, bet. 2015/16:JuU31, rskr. 2015/16:314). Lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, förkortad LUS, trädde i kraft den 15 augusti 2016.

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden identifierade tre huvudsakliga riskfaktorer för välfärdsbrottslighet i betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. Den första var att uppgifter i de register som har betydelse för utbetalningar från välfärdssystemen inte avspeglade verkliga förhållanden, framför allt uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

Den andra riskfaktorn var att beslutsunderlaget hos de utbetalande aktörerna var bristfälligt. Myndigheternas möjligheter att inhämta och kontrollera lämnade uppgifter bedömdes inte som ändamålsenliga eller väl avvägda. Den tredje riskfaktorn var att de brottsbekämpande myndigheterna inte hade de förutsättningar som var nödvändiga för att brott mot välfärdssystemen skulle kunna utredas och beivras i tillräcklig omfattning. Utredningen lämnade bl.a. förslag på åtgärder i syfte att säkerställa korrekta uppgifter i folkbokföringen. Förslagen innefattade bl.a. att ge Skatteverket möjlighet att genomföra kontrollbesök, samt införande av en ny straffbestämmelse om folkbokföringsbrott (SOU 2017:37). Förslagen i dessa delar har huvudsakligen genomförts (se prop. 2017/18:145, bet. 2017/18:SkU19, rskr. 2017/18:317).

Regeringen gav 2016 en särskild utredare i uppdrag att bl.a. utvärdera tillämpningen av bidragsbrottslagen (2007:612) och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (dir. 2016:61). I betänkandet Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering, bedömde utredningen att lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen inte hade fått fullt genomslag. Enligt utredningen berodde det på flera orsaker, bl.a. en osäkerhet om i vilka situationer en underrättelse skulle skickas och vilken information som i så fall skulle omfattas. Utredningen föreslog att tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen skulle utvidgas, bl.a. till att omfatta ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller kommunen och som avser viss enskild person men inte utbetalas till denne. Det föreslogs även att straffskalan för grovt bidragsbrott skulle skärpas (SOU 2018:14). Förslagen har i dessa delar lett till att tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen och underrättelseskyldigheten utökats (se prop. 2018/19:132, bet. 2019/20:SfU8, rskr. 2019/20:13).

Utredningen om samordning av statliga utbetalningar hade i uppdrag att överväga om en funktion för systemövergripande riskanalyser, urval och kontroller bör införas för att förhindra att felaktiga belopp betalas ut, och för att säkerställa att utbetalningarna sker till rätt mottagare (dir. 2018:50). Utredningen föreslog i betänkandet Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen att det skulle inrättas en ny myndighet med uppdrag att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen. Ansvaret för ärendehandläggning, beslut och kontroll föreslogs ligga kvar på respektive beslutande myndighet och den nya myndigheten skulle inte ompröva eller överpröva några beslut (SOU 2020:35).

Med anledning av betänkandet föreslog regeringen inrättandet av Utbetalningsmyndigheten med uppdrag att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och att administrera ett system med transaktionskonto för utbetalningar från vissa statliga myndigheter. I den proposition som innehöll de rättsliga förutsättningarna för inrättandet av myndigheten föreslogs vidare att Utbetalningsmyndigheten ska arbeta med granskningar baserade på dataanalyser och urval från bl.a. utbetalningar som myndigheten gör. Arbetet ska göras i syfte att identifiera felaktiga utbetalningar och att myndigheten ska vara skyldig att underrätta

andra myndigheter och berörda aktörer om felaktiga utbetalningar, men också andra felaktigheter. Statliga myndigheter, arbetslöshetskassorna och kreditinstitut föreslås också vara skyldiga att under vissa förhållanden lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten. Propositionen Utbetalningsmyndigheten antogs av riksdagen och myndigheten inrättades den 1 januari 2024 (prop. 2022/23:34, bet. 2022/23:FiU35, rskr. 2022/23:266).

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 (Ds 2021:1). Bakgrunden var att flera myndigheter i återrapporteringen av regeringsuppdraget om metodutvecklingen för myndighetsgemensam kontroll för 2018 framfört att det finns svårigheter förknippade med informationsutbyte (A2017/02422/ARM och A2017/00678/ARM). Svårigheterna innebär bl.a. att möjligheterna att gemensamt göra urval av arbetsplatser som borde bli föremål för kontroll är otillräckliga. I departementspromemorian 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 utredningens uppdrag att lämna förslagsförslag. Däremot föreslogs bl.a. att regeringen skyndsamt borde 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.

2022 års skatteförfarandeutredning har haft i uppdrag att se över vilka uppgifter på individnivå som ska lämnas i arbetsgivardeklarationen (dir. 2022:68). Syftet med översynen har bl.a. varit att motverka arbetslivskriminalitet samt felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen. Utredningen har föreslagit bl.a. att Försäkringskassan ska få tillgång till uppgifter på individnivå för beräkning och kontroll av fler förmåner. Utredningen har också föreslagit två åtgärder som syftar till att minska risken för att oriktiga uppgifter på individnivå leder till felaktiga utbetalningar, genom att mottagande aktörer får bättre möjligheter att bedöma om en uppgift är riktig. Dels har utredningen föreslagit att Skatteverket också ska lämna ut historiska uppgifter (dvs. om uppgiften har ändrats eller lagts till), dels att Skatteverket ska få möjlighet att i beskattningsdatabasen anteckna om en uppgift på individnivå har frångåtts i ett beslut, och i förekommande fall lämna ut anteckningen i samband med att uppgiften lämnas ut (SOU 2023:47).

VAB-utredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av regelverket om den tillfälliga föräldrapenningen. Syftet med översynen har bl.a. varit att modernisera, renodla och förenkla regelverket, att minska utrymmet för fusk och felaktiga utbetalningar samt att stärka möjligheterna till kontroll (dir. 2020:114). Utredningen har i betänkandet Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB bl.a. föreslagit att Försäkringskassan ska få tillgång till inkomstuppgifter i arbetsgivardeklarationerna för kontroll av tillfällig föräldrapenning (SOU 2022:31).

4.4 Myndigheterna samverkar mot arbetslivskriminalitet och missbruk av välfärdssystemen

Regeringen gav i december 2017 åtta myndigheter i uppdrag att under 2018–2020 utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (se A2017/02422 och A2017/00678). Uppdraget gavs till Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket. Regeringsuppdraget 2018–2020 följdes av ett uppdrag till samma myndigheter att under 2021 samverka kring fortsatt utveckling av metoder och genomförandet av myndighetsgemensamma kontroller mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, med särskilt fokus på att skapa förutsättningar för varaktig samverkan (A2021/00085). Regeringen beslutade i februari 2022 om ett nytt uppdrag om att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan (A2022/00333). I samband med det fick även Åklagarmyndigheten i uppdrag att delta i myndighetssamverkan. I december 2023 beslutade regeringen om förlängd tid för uppdraget (A2023/01693).

Arbetet inom ramen för uppdragen om en myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet är organiserat i en nationell styrgrupp och i regionala funktioner. De regionala funktionerna omfattar styrgrupper och operativa grupper kopplade till de sju centren mot arbetslivskriminalitet. Centren är samlokaliserade med de regionala underrättelsecentren mot organiserad brottslighet.

På centren mot arbetslivskriminalitet finns samtliga deltagande myndigheter förutom Åklagarmyndigheten representerade. På återkommande möten beslutas vilka kontroller som ska genomföras och vilka myndigheter som ska delta. Oftast är det Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket som utför de fysiska kontrollerna i fält. Arbetsmiljöverket genomför inspektioner i syfte att kontrollera hur väl bl.a. arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen och reglerna om utstationering följs. För att utföra tillsyn har myndigheten rätt till tillträde på arbetsställen och att få del av de upplysningar, handlingar och annat som behövs för tillsynen. Skatteverket kontrollerar om skyldigheten att använda kassaregister inom kontanthandeln och skyldigheten att föra personalligare i vissa branscher fullgörs. Polismyndigheten utför inre utlänningskontroller för att kontrollera om utlänningsvistas eller arbetar i Sverige utan tillstånd. Myndigheten söker också efter utlänningsvistas för vilka det finns ett beslut om avvisning eller utvisning som ska verkställas. Polismyndighetens uppgift är även att upptäcka brottslig verksamhet och att bistå övriga myndigheter genom handräckning.

Varje myndighet utgår från sina egna befogenheter och uppdrag vid genomförandet och uppföljningen av de myndighetsgemensamma kontrollerna. I juridisk mening sker flera olika kontroller parallellt. Vissa myndigheter saknar befogenhet att genomföra fysiska kontroller och deltar i stället i samverkan genom att bistå de myndigheter som genomför de fysiska kontrollerna med information. De myndigheter som inte deltar i de

fysiska kontrollerna genomför s.k. skrivbordskontroller utifrån de uppgifter som får delas mellan myndigheterna (för en närmare redogörelse av respektive myndighets befogenheter och uppdrag se rapporten Redovisning av uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan [Arbetsmiljöverket 2023]).

Förutom uppdraget om en myndighetsgemensam kontrollverksamhet för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet finns sedan 2009 även en strukturerad myndighetsgemensam satsning för att bekämpa organiserad brottslighet (Ju2008/05776). I dag deltar tolv myndigheter formellt i satsningen och därtill finns ett antal nätverksmyndigheter som kan knytas till samverkan och det operativa samarbetet efter behov. Samverkan sker såväl på strategisk som på operativ nivå, t.ex. genom genomförande av gemensamma operativa insatser. År 2019 startade på myndigheternas eget initiativ samverkansformen MUR – motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter. Inom MUR-initiativet samverkar 24 myndigheter i syfte att specifikt motverka bidragsbrott och missbruk av välfärdssystemet.

5 Nuvarande möjligheter till uppgiftsutbyte

5.1 Myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna har rättsligt stöd för uppgiftsutbyte i vissa fall

Grundprincipen i svensk rätt är att offentlighetsprincipen enligt tryckfrihetsförordningen, förkortad TF, gäller i den offentlighetsrättsliga, statliga och kommunala organisationen (se 2 kap. 1, 4 och 5 §§ TF). Offentlighetsprincipen innebär en rätt för allmänheten att få insyn i statens och kommuners verksamhet, bl.a. genom rätten att ta del av uppgifter som finns i allmänna handlingar hos myndigheter. Begreppet myndighet omfattar enligt tryckfrihetsförordningen och enligt offentlighets- och sekretesslagen regeringen, domstolarna samt de statliga och kommunala förvaltningsmyndigheterna. Med myndighet likställs riksdagen och beslutande kommunala församlingar (se 2 kap. 5 § TF). Eftersom kommunal verksamhet även kan bedrivas i privaträttsliga former ska även bolag, föreningar och stiftelser som kommuner, regioner eller kommunalförbund utövar ett rättsligt inflytande över jämföras med myndigheter (se 2 kap. 3 § OSL). Med myndighet ska vidare jämföras vissa andra organ som utövar myndighetsutövning mot enskilda, däribland arbetslöshetskassorna (se 2 kap. 4 § OSL).

I offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess som begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar och som reglerar tystnadsplik i det allmänna verksamheten. Med sekretess avses ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt (se 3 kap. 1 § OSL). En sekretessbelagd uppgift får som utgångspunkt inte lämnas från en myndighet till en

annan, eller mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (se 8 kap. 1 och 2 §§ OSL). För att myndigheter ska kunna utbyta sekretessbelagda uppgifter krävs att en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig.

5.2 En generell bestämmelse medger nödvändigt utlämnande

Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar inte sekretess att en myndighet lämnar ut uppgifter om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Så kan exempelvis vara fallet om en tjänsteperson måste underrätta kollegor inom en myndighet innan han eller hon kan fatta ett visst beslut, eller om en myndighet är tvungen att lämna hemlig information till en annan myndighet som grund för ett remissyttrande. Bestämmelsen, som gäller till förmån för enskilda och myndigheter, har tillkommit för att sekretessen inte ska hindra myndighetspersoner att i sådana situationer fullgöra sitt uppdrag (prop. 1979/80:2 Del A s. 122 och 123).

Sekretessen får dock brytas endast i de fall då det är en nödvändig förutsättning att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut för att en myndighet ska kunna fullgöra sina skyldigheter. Enbart en bedömning att effektiviteten i en myndighets handlande minskas får inte leda till att sekretessen åsidosätts (se prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och 494 och prop. 2008/09:150 s. 368). Vid tillämpning av bestämmelsen bör enligt förarbetena en restriktiv tillämpning iaktas (se prop. 1979/80:2 Del A s. 465).

5.3 Uppgifter kan också lämnas ut enligt den s.k. 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 generalklausulen 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. Bestämmelsen, som endast kan tillämpas av myndigheter, tillkom för att göra det möjligt för myndigheter att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut bör ha företräde framför det intresse som sekretessen avser skydda (prop. 1979/80:2 Del A s. 326 och 327).

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, vilket innebär att den inte ska tillämpas i ett fall där någon annan sekretessbrytande bestämmelse kan tillämpas.

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 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 s.k. statistiksekretess eller sekretess som gäller för uppgifter inom socialtjänsten eller hälso- och sjukvården (prop. 1979/80:2 Del A s. 328).

En myndighet kan på eget initiativ lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet med stöd av generalklausulen. Det krävs således inte att det finns en uttrycklig begäran från en annan myndighet. Bestämmelsen ger särskilt utrymme för informationsutbyte när det är fråga om myndigheter med samma sakliga behörighet men med skilda lokala kompetensområden eller myndigheter som har närbesläktade funktioner och som båda har rättslig befogenhet att direkt begära in de utväxlade uppgifterna (prop. 1979/80:2 Del A s. 326 och 327). Det är den förvarande myndigheten, dvs. den myndighet där uppgifterna finns, som ska pröva om en uppgift kan lämnas ut. Vid intresseavvägningen ska hänsyn bl.a. tas till i vilken utsträckning uppgiften är skyddad hos den mottagande myndigheten (se prop. 1979/80:2 Del A s. 77).

Enligt förarbetena till generalklausulen finns inte något uttryckligt hinder mot att utbyte av uppgifter sker rutinmässigt mellan myndigheter och mellan olika självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet (prop. 1979/80:2 Del A s. 327). Systemet bygger emellertid på att ett rutinmässigt uppgiftsutbyte av sekretessbelagda uppgifter i regel ska vara särskilt författningsreglerat och generalklausulen tillämpas därför normalt sett inte vid sådana förfaranden. 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 då göras på ett sätt som liknar bedömningar i fråga om utlämnande av uppgifter om väldigt många personer ur ett register, ett s.k. massuttag (prop. 1979/80:2 Del A s. 81). Vid prövningen i en utlämnande-fråga ska den mottagande myndighetens behov av uppgifterna vägas mot det intresse som sekretesskyddet typiskt sett tillgodoser (prop. 1979/80:2 Del A s. 327).

5.4 Offentlighets- och sekretesslagen medger utbyte av uppgifter som regleras i annan lag eller förordning

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. Bestämmelsen innehåller en generell regel om att föreskrift i lag eller förordning om utbyte av uppgifter mellan myndigheter ska ske utan hinder av sekretessregleringen. Med uppgiftsskyldighet avses att det i annan lag eller av förordning följer att uppgift ska lämnas (prop. 1979/80:2 del A s. 322). Således är sådana allmänna bestämmelser som framgår av reglerna i 6 kap. 5 § OSL och 8 § förvaltningslagen (2017:900) om informationsskyldighet och generell samverkansskyldighet inte tillräckliga för att 10 kap. 28 § OSL ska bli tillämplig.

Sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter grundar sig på överväganden om vilket sekretesskydd uppgiften har hos den utlämnande myndigheten

och om den mottagande myndighetens behov generellt sett kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar. En avvägning mellan skyddsaspekterna och den mottagande myndighetens behov ska vid sådana sekretessgenombrott kunna göras i förhållande till varje utlämnande myndighet (jfr prop. 2020/21:160 s. 25). Bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter är alltså ett sätt för lagstiftaren att särskilt reglera ett ofta förekommande informationsutbyte och att säkerställa att en viss myndighets verksamhet får de uppgifter som behövs.

För utlämnandet är det inte nödvändigt att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet har utformats med tanke på att uppgifterna ska vara sekretessbelagda. Såväl offentliga som sekretessbelagda uppgifter kan därför omfattas av en uppgiftsskyldighet. Bestämmelsen ska dock uppfylla vissa krav på konkretion. Den kan ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag, gälla en viss myndighets rätt att ta del av uppgifter i allmänhet, eller avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information (prop. 1979/80:2 Del A s. 322).

Bestämmelser om uppgiftsskyldighet finns i flera författningar. Vad gäller myndigheterna som arbetar för att förhindra, förebygga och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen omfattas dessa av lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Syftet med underrättelseskyldigheten är att möjliggöra för myndigheter att bistå varandra när det gäller att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (prop. 2007/08:48 s. 16 och 17).

Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen innebär en skyldighet för vissa myndigheter och arbetslöshetskassor att underrätta den myndighet eller organisation som fattat ett beslut om vissa ekonomiska förmåner om det finns anledning att anta att förmånen har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp. Före lagens ikraftträdande fanns inte några särskilda bestämmelser om skyldigheter för en myndighet att underrätta en annan myndighet om den bedömde att myndigheten felaktigt hade betalat ut en förmån till en enskild. Det innebar att informationen, bl.a. av sekretessskäl, i regel inte fördes vidare till den myndighet som kunde ha rättat till felaktigheten.

Underrättelseskyldigheten har senare utvidgats till att även gälla pensioner och sådana stöd, bidrag och ersättningar som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men har betalats ut eller tillgodoräknats någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd) samt den situationen att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Det har också införts en underrättelseskyldighet för kommunerna (prop. 2018/19:132 s. 42–48).

När det gäller skyldighetens omfattning ska en underrättelse lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet 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. Skyldigheten omfattar såväl fall där det finns anledning att anta att en förmån eller ett stöd 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. Av underrättelsen ska, förutom grundläggande identifieringsuppgifter, framgå de omständigheter som ligger till grund för antagandet

Prop. 2023/24:85 om att en förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt (prop. 2007/08:48 s. 28).

För att underrättelseskyldighet ska inträda krävs att rekvisitet anledning att anta är uppfyllt. Rekvisitet innebär att tröskeln för underrättelseskyldighet är lågt satt (prop. 2007/08:48 s. 28). Avsikten är inte att den som gör antagandet om en felaktighet ska företa någon särskild utredning. Den som lämnar en underrättelse behöver inte heller ha särskild kännedom om de bestämmelser där förmånen regleras och exempelvis kunna avgöra om två förmåner kan utgå samtidigt. Även ett s.k. tips från allmänheten kan vara av sådan art 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 finns också en underrättelseskyldighet (prop. 2007/08:48 s. 23 och 24).

Uppgifter som inte omfattas av lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen kan utbytas med stöd av andra bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Exempelvis reglerar lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet möjligheten för vissa myndigheter att utbyta information inom särskilt beslutad samverkan 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 (se 1 § LUS). Därtill finns uppgiftsskyldigheter i ett flertal andra lagar och förordningar, bl.a. socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453), studiestödsförordningen (2000:655) och ett flertal förordningar hänförliga till CSN:s verksamhet (se delrapporten s. 41–54).

Möjligheterna att lämna ut uppgifter med stöd av lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra bestämmelser begränsas på olika sätt. Det kan handla om begränsningar i fråga om i vilka situationer utlämnande får ske och vilka uppgifter som då får lämnas ut. Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är t.ex. begränsad till att avse redan beslutade ekonomiska förmåner och stöd och omfattar inte antaganden om kommande felaktiga beslut eller utbetalningar (se prop. 2007/08:48 s. 24). Vad gäller uppgiftsutbyte med stöd av lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet förutsätter ett sådant utbyte dels att de berörda myndigheterna ingår i en särskilt beslutad samverkan för att motverka brottslighet av visst slag, dels att uppgifterna behövs för den mottagande myndighetens deltagande i samverkan (se 1 och 2 §§ LUS). Vissa bestämmelser om uppgiftsskyldighet i annan författning innehåller detaljerade uppräknningar om vilka uppgifter som mottagande myndighet får ta del av. Andra bestämmelser om uppgiftsskyldighet anger att utlämnande enbart får ske på begäran.

5.5 Dataskyddsregleringen är tillämplig på den personuppgiftsbehandling som ett utlämnande ger upphov till

Prop. 2023/24:85

Myndigheternas verksamheter är i dag i hög grad digitaliserade, vilket innebär att i princip alla uppgifter som behöver utbytas behandlas helt eller delvis elektroniskt inom myndigheterna. Information som avser en identifierbar fysisk person (personuppgifter) som lämnas ut, dvs. behandlas, behöver som regel hanteras i enlighet med 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), här benämnd EU:s dataskyddsförordning. EU:s dataskyddsförordning är tillämplig på behandling av personuppgifter i såväl offentlig som privat verksamhet.

Av artikel 6 i EU:s dataskyddsförordning framgår det grundläggande kravet att det ska finnas en giltig rättslig grund för varje behandling av personuppgifter. Artikel 6 innehåller en uppräkningslista av olika typer av rättsliga grunder som personuppgiftsbehandling kan stödja sig på, bl.a. att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c), t.ex. en uppgiftsskyldighet, eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e).

Enligt artikel 6.3 ska grunden för behandlingen även fastställas i unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Det är själva uppgiften som ger anledning till personuppgiftsbehandlingen som måste regleras på detta sätt, inte personuppgiftsbehandlingen som sådan. Av skäl 41 till EU:s dataskyddsförordning framgår att den rättsliga grunden bör vara tydlig och precis och dess tillämpning bör vara förutsebar för dem som omfattas av den, i enlighet med rättspraxis vid EU-domstolen och Europadomstolen (se prop. 2017/18:105 s. 51). I förarbetena till lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen, uttalas att graden av tydlighet och precision måste bedömas från fall till fall utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär. En behandling av personuppgifter som inte utgör någon egentlig kränkning av den personliga integriteten kan ske med stöd av en rättslig grund som är allmänt hållen, medan ett mer kännbart intrång kräver att den rättsliga grunden är mer preciserad och därmed gör intrånget förutsebart (se prop. 2017/18:105 s. 51).

Utöver kravet på rättslig grund finns andra krav som varje personuppgiftsbehandling måste uppfylla. Av artikel 5 framgår ett antal grundläggande principer för all behandling av personuppgifter. Däribland kan nämnas att personuppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt. Vidare ska de samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (den s.k. finalitetsprincipen). Personuppgifterna ska vara korrekta – alla rimliga åtgärder ska vidtas för att felaktiga uppgifter

rättas eller raderas – och dessutom adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålet. Behandlingen ska dessutom ske på ett säkert sätt och inte pågå under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Under förutsättning att de lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs enligt förordningen genomförs för att säkerställa den registrerades rättigheter och friheter, kan dock personuppgifter lagras under längre perioder i den utsträckning som uppgifterna enbart behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål.

Artiklarna 5 och 6 är grundläggande och kumulativa. Det innebär att någon av de rättsliga grunderna i artikel 6 måste vara tillämplig, samtidigt som samtliga principer i artikel 5 ska följas.

Om EU:s dataskyddsförordning föreskriver att förtydliganden eller begränsningar av dess bestämmelser kan göras i medlemsstaternas nationella rätt kan medlemsstaterna, i den utsträckning det är nödvändigt för samstämmigheten och för att göra de nationella bestämmelserna begripliga för de personer som de tillämpas på, införliva delar av förordningen i nationell rätt (skäl 8). Regeringen bedömer att detta innebär att förordningen ger medlemsstaterna möjlighet att i lagar på nationell nivå föreskriva vissa anpassade bestämmelser (se prop. 2017/18:105 s. 21–23). Principen om unionsrättens företräde innebär dock att bestämmelser i sådana författningar måste vara förenliga med EU:s dataskyddsförordning och artiklarna 7 och 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02).

I Sverige kompletteras EU:s dataskyddsförordning av dataskyddslagen och den tillhörande förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till andra lagar och förordningar som reglerar hur respektive aktör får förhålla sig till hur personuppgifter får samlas in och behandlas, t.ex. myndigheternas registerförfattningar (1 kap. 6 § dataskyddslagen). Registerförfattningar kan innehålla bestämmelser om bl.a. uppgiftsminimering, begränsning av tillgång till uppgifter och andra skyddsåtgärder. De innehåller ofta även bestämmelser om för vilka ändamål en viss aktör får behandla personuppgifter. Ändamålen varierar beroende på uppgifter, aktör och verksamhetsområde men sätter en ram för vilken personuppgiftsbehandling som är tillåten.

Den personuppgiftsbehandling som är nödvändig för myndigheters brottsbekämpande verksamhet regleras i 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, här benämnt dataskyddsdirektivet. Dataskyddsdirektivet har införlivats i svensk rätt, framför allt genom brottsdatalagen (2018:1177), BDL, med tillhörande förordning. Lagen är en ramlag och gäller vid behandling av personuppgifter som utförs i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder (1 kap. 2 § BDL). För varje behandling av personuppgifter ska det enligt brottsdatalagen finnas minst en rättslig grund (se 2 kap. 1–2 §§ BDL). På samma sätt som dataskyddslagen är också brottsdatalagen subsidiär i förhållande

5.6 Det finns begränsningar av när uppgifter kan lämnas ut på eget initiativ

För att en sekretessbelagd uppgift ska få lämnas ut till en annan myndighet på eget initiativ krävs att det finns en sekretessbrytande bestämmelse eller uppgiftsskyldighet som medger att uppgiften kan lämnas ut, dvs. att uppgiften ska eller får lämnas. Om t.ex. en uppgiftsskyldighet är utformad som att uppgifter endast får lämnas på begäran av en annan myndighet saknar den myndighet som förfogar över uppgiften möjlighet att lämna ut uppgiften på eget initiativ, om inte uppgiften kan lämnas med stöd av bestämmelsen om nödvändigt utlämnande (10 kap. 2 § OSL) eller general-klausulen (10 kap. 27 § OSL). Som exempel på sådana uppgiftsskyldigheter kan nämnas skyldigheten enligt 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken för bl.a. myndigheter att på begäran lämna uppgifter som avser en namngiven person som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken till bl.a. Försäkringskassan och skyldigheten enligt 6 kap. 7 § första stycket studiestödslagen (1999:1395) för Försäkringskassan att på begäran lämna uppgifter som har betydelse för tillämpning av studiestödslagen till bl.a. CSN.

Det finns i dag inget hinder enligt sekretesslagstiftningen mot att myndigheter lämnar ut offentliga uppgifter på eget initiativ. Ett utlämnande av uppgifter kan dock medföra personuppgiftsbehandling, vilket innebär att uppgifterna måste hanteras i enlighet med EU:s dataskyddsförordning och kompletterande bestämmelser i t.ex. särskilda registerförfattningar. Då krävs bl.a. att det finns en rättslig grund för behandlingen. Om en sådan rättslig grund saknas är personuppgiftsbehandlingen olaglig och får inte genomföras.

I 6 kap. 5 § OSL regleras den allmänna skyldigheten för en myndighet att lämna ut uppgifter på begäran av en annan myndighet. Skyldigheten gäller även när begäran görs av en annan självständig verksamhetsgren inom samma myndighet (8 kap. 2 § OSL). Enligt 6 kap. 5 § OSL ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som myndigheten förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Skyldigheten gäller alla uppgifter som en myndighet förfogar över och är inte begränsad till uppgifter i allmänna handlingar. Bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL utgör rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som en begäran om utlämnande av offentliga uppgifter medför (jfr artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning).

Utöver krav på rättslig grund måste myndigheterna även uppfylla de grundläggande principer som framgår av artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning. Finalitetsprincipen framgår av artikel 5.1 b, i vilken det 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. Enligt skäl 50 till EU:s dataskyddsförordning får dock personuppgifter behandlas för andra ändamål än de för vilka personuppgifterna samlades in, om dessa ändamål är förenliga med

de ursprungliga ändamålen. I sådana fall krävs inte någon annan rättslig grund än den med stöd av vilken insamlingen av personuppgifter medgavs. En sådan behandling är alltså förenlig med finalitetsprincipen och tillåten. Om en prövning enligt finalitetsprincipen i stället innebär att ändamålen är oförenliga, är en ny behandling av insamlade personuppgifter bara tillåten om den har stöd i en bestämmelse i unionsrätten eller den nationella lagstiftningen som utgör ett tillåtet undantag från finalitetsprincipen. Om det i lag eller förordning finns en sekretessbrytande bestämmelse som reglerar att en myndighet ska eller får lämna ut personuppgifter, t.ex. en uppgiftsskyldighet, innebär det att någon särskild prövning av om utlämnandet är förenligt med det ursprungliga ändamålet inte behöver ske. Det är därmed ofta tillräckligt att pröva ett utlämnande i enlighet med en sådan bestämmelse. Det kan dock finnas begränsningar i ändamålsbestämmelser i särskilda registerförfattningar som kan utgöra hinder för utlämnande.

6 Nya uppgiftsskyldigheter för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet

6.1 Det behöver bli enklare att utbyta uppgifter

Regeringens bedömning: Berörda statliga myndigheter samt kommuner och arbetslöshetskassor bör ges förutsättningar att utbyta uppgifter i större utsträckning än i dag för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

Promemorians bedömning överensstämmer i sak med regeringens. I promemorian görs bedömningen att fler aktörer än de som omfattas av regeringens bedömning ska ges dessa förutsättningar då det där bedöms att samtliga statliga och kommunala myndigheter, samt de som enligt offentlighets- och sekretesslagen jämställs med myndigheter, bör ges ökade förutsättningar att utbyta uppgifter.

Remissinstanserna: Ingen av de remissinstanser som yttrar sig särskilt över bedömningen har några invändningar mot den.

Flera remissinstanser, bl.a. *Delegationen mot arbetslivskriminalitet, Brottsförebyggande rådet (Brå), Arbetsmiljöverket* och *Skatteverket*, delar slutsatsen i promemorian att befintliga sekretessbrytande bestämmelser inte medger att uppgifter av betydelse för en annan myndighet eller kommun utbyts i tillräcklig omfattning. Skatteverket framför att det finns behov av ett ökat informationsutbyte på en rad olika områden och att samhällsutvecklingen ställer krav på en flexibilitet i regelverket som inte finns i dag. Enligt Skatteverket har det nuvarande regelverket blivit svåröverskådligt och svårt att tillämpa på ett effektivt sätt. Som ett exempel

lyfter myndigheten att den absoluta sekretess som gäller för uppgifter i arbetsgivardeklarationer med stöd av 27 kap. 1 § OSL är en strängare sekretess än den sekretess enligt 21 kap. OSL som gäller till skydd för uppgift om enskilda personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Eftersom mottagande myndigheter inte har samma absoluta sekretesskydd för uppgifterna, kan uppgifterna inte lämnas ut med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL då det inte är uppenbart att intresset av att lämna ut uppgifterna har företräde framför de intressen som sekretessen enligt 27 kap. 1 § OSL ska skydda. Även *Migrationsverket* anför att det finns svårigheter vid tillämpningen av generalklausulen. Enligt *Migrationsverket* innebär undantaget för vissa typer av sekretess i generalklausulens andra stycke att uppgifter som förekommer i ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlännings- och som omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § fjärde stycket OSL inte kan utbytas mellan myndigheter med stöd av generalklausulen.

Karlstads kommun instämmer i bedömningen som görs i promemorian att de sekretessbrytande bestämmelser som finns inte är tillräckliga för att säkerställa ett korrekt beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdsystemen och att lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra bestämmelser är för begränsade. *Göteborgs kommun*, *Örebro kommun* och *Kristianstads kommun*, lyfter svårigheter att utbyta uppgifter om enskildas personliga förhållanden som omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL mellan kommuner i syfte att förhindra att enskilda uppbär försörjningsstöd eller andra insatser från mer än en kommun.

Försäkringskassan framför att de rättsliga hinder som hindrar ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte bör undanröjas. Enligt *Försäkringskassan* är det en tydlig fördel om det finns stöd för ett rutinmässigt uppgiftslämnande mellan myndigheter, vilket innebär att en myndighet kan lämna flera uppgifter åt gången till en annan myndighet.

Skälen för regeringens bedömning

Det finns ett behov av ett utökat informationsutbyte för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen

I delrapporten redovisas den kartläggning som utredaren genomfört inom ramen för sitt uppdrag. Kartläggningen visar att de myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som beslutar om ersättningar från välfärdsystemen är i stort behov av uppgifter från andra aktörer för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen (för en närmare redovisning se delrapporten s. 85–136 och promemorian s. 101 och 102 samt bilaga 1).

De kartlagda behoven avser uppgifter som förekommer i ärenden eller ligger till grund för beslut som fattats av andra myndigheter, kommuner eller arbetslöshetskassor och som har betydelse inom ramen för den utbetalande aktörens ordinarie handläggnings- och beslutsprocess eller vid kontroller som initierats senare av en utbetalning av en viss ersättning. Det kan avse både uppgifter som mer regelmässigt behöver utbytas mellan myndigheter, kommuner eller arbetslöshetskassor och uppgifter som utbyts mer sällan. En del aktörer har även lyft behov av att regelmässigt få en signal från andra aktörer om att de har uppgifter som är av betydelse,

dvs. genom att uppgifterna lämnas ut på eget initiativ. Vissa uppgifter som efterfrågats är sådana som omfattas av sekretess, medan andra uppgifter kan vara offentliga (se promemorian s. 135–138).

Det finns också ett behov av ett utökat informationsutbyte vid samverkan mot arbetslivskriminalitet

Behovet av ett utökat informationsutbyte är inte begränsat till uppgifter som utbetalande myndigheter behöver vid utbetalningar från välfärdsystemen. Som framgår av den kartläggning som redovisas i delrapporten, har de statliga myndigheter som deltar i samverkan mot arbetslivskriminalitet, som t.ex. inbegriper myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser, behov av informationsutbyte för andra typer av beslut eller åtgärder. De kartlagda behoven avser såväl offentliga som sekretessbelagda uppgifter som behövs för att planera, genomföra och följa upp myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser (för en närmare redovisning av myndigheternas behov, se delrapporten s. 145–158). Kartläggningen har inte omfattat eventuella behov av uppgifter som syftar till att stärka de olika samverkande myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet var för sig.

Befintliga sekretessbrytande bestämmelser och uppgiftsskyldigheter är inte tillräckliga för myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas behov

Som framgår av den kartläggning som redovisas i delrapporten finns det uppgifter som de olika myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna bedömer att de har ett behov av såväl vad gäller säkerställande av korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen som vid myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser och som är rättsligt problematiska att utbyta. Vissa uppgifter är sådana som omfattas av sekretess, medan andra uppgifter kan vara offentliga. Den redovisade problematiken består framför allt i att det saknas tillämpliga sekretessbrytande bestämmelser och uppgiftsskyldigheter som tillåter att uppgifter av betydelse utbyts i tillräcklig omfattning. Orsakerna till detta är enligt delrapporten bl.a. att tillämpningsområdet för generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL är för begränsat, att bestämmelser om uppgiftsskyldigheter är för detaljerade och att uppgifter inte i tillräcklig omfattning kan lämnas rutinmässigt eller på eget initiativ (se delrapporten s. 85–136, 159–166 och 174–177).

Det saknas i många fall en rättslig grund enligt EU:s dataskyddsförordning som tillåter att offentliga uppgifter lämnas på eget initiativ (se promemorian s. 133 och 134). Bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL om skyldighet att lämna ut offentliga uppgifter på begäran utgör rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som en begäran om utlämnande av offentliga uppgifter medför. Ett vanligt problem i samband med uppgiftsutbyte är dock att en myndighet inte alltid har kännedom om att en annan myndighet har uppgifter som skulle kunna vara av betydelse för den förstnämnda myndigheten. Det aktualiserar frågan om på vems initiativ uppgifter bör lämnas. I de fall en myndighet får del av offentliga uppgifter av betydelse för en annan myndighets verksamhet, men där den senare inte känner till uppgiften och således inte har begärt ut den, krävs att det finns en annan

rättslig grund som möjliggör utlämnande på myndighetens eget initiativ. Det kan t.ex. handla om en uppgiftsskyldighet som omfattar den uppgift som myndigheten vill lämna ut. Uppgiftsskyldigheten ska dock vara formulerad som att uppgiften ska eller får lämnas ut, och inte endast att uppgiften ska lämnas på begäran. För att uppgiften ska få lämnas på eget initiativ krävs således i regel att lagstiftaren kunnat förutse behovet av ett sådant uppgiftsutbyte. Detsamma gäller i situationer där utlämnandet av personuppgifter skulle medföra en personuppgiftsbehandling som bedöms vara oförenlig med de ändamål för vilket de aktuella personuppgifterna ursprungligen samlats in. I ett sådant fall krävs att det finns en rättslig grund som möjliggör uppgiftslämnande på eget initiativ (se avsnitt 5.6).

En del av uppgifterna som de berörda aktörerna framfört behov av kan, som redogjorts för i promemorian, utlämnas med stöd av befintliga sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter, t.ex. lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, eller underrättelseskyldigheten enligt lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Uppgiftsskyldigheten enligt lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet är emellertid begränsad till viss särskild beslutad samverkan mellan vissa myndigheter rörande viss brottslighet (se avsnitt 5.4). Underrättelseskyldigheten enligt lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är begränsad till fall då en felaktig utbetalning redan har ägt rum och täcker således inte myndigheternas behov av uppgifter för att förhindra eller förebygga felaktiga utbetalningar (se avsnitt 5.4). Som framgår av delrapporten gör de berörda aktörerna dessutom olika bedömningar av när uppgiftsskyldigheten respektive underrättelseskyldigheten är tillämplig (se s. 171).

Uppgiftsutbyte med stöd av befintliga uppgiftsskyldigheter kan i vissa fall begränsas av detaljerade uppräknningar av vilka slags uppgifter som får lämnas ut. Det kan få till följd att uppgifter som behövs för ett ärende inte kan utbytas. Vid kartläggningen har det t.ex. framkommit att aktörer har behov av uppgifter för att kontrollera riktigheten i uppgifter som ligger till grund för beslut (se t.ex. behov framfört av CSN i promemorian s. 168–170 och i bilaga 1 till promemorian s. 278–286, Arbetsförmedlingen i delrapporten s. 99–103 och 162 samt promemorian s. 155–159 och Migrationsverket i delrapporten s. 161). Till det kommer att vissa uppgiftsskyldigheter endast medger uppgiftsutbyte på begäran, vilket förutsätter att en viss aktör har kännedom om att en uppgift av betydelse finns hos en annan aktör. Regeringen bedömer att det ofta kan vara motiverat att utforma en uppgiftsskyldighet som att ett uppgiftslämnande får ske först efter begäran. Behovet av en viss uppgift kan t.ex. variera hos en aktör och sekretessbelagda uppgifter ska inte spridas mer än vad som är motiverat. Vissa uppgifter är dock av sådan art att de behövs för att säkerställa att ett beslutsunderlag bygger på tillräckliga och korrekta uppgifter. Om en aktör inte får del av sådana uppgifter finns det risk att beslut fattas på felaktiga grunder eller att ändrade förhållanden inte uppmärksammas (se t.ex. behov framfört av CSN i promemorian s. 167 och 168). Sammantaget bedömer regeringen att det finns ett behov av uppgiftsutbyte, som kommit till uttryck vid den kartläggning som redovisas i delrapporten, som inte fullt ut tillgodoses av befintliga underrättelse- och uppgiftsskyldigheter.

Om det inte finns en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse eller uppgiftsskyldighet som medger att en uppgift kan lämnas ut är myndigheterna hänvisade till de möjligheter att på eget initiativ lämna uppgifter som framgår av 10 kap. 2 och 27 §§ OSL. Som redovisas i avsnitt 5.2 ska möjligheten att utbyta sekretessbelagda uppgifter med stöd av 10 kap. 2 § OSL tillämpas restriktivt. För att en uppgift ska kunna lämnas ut med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL krävs att det vid en intresseavvägning är uppenbart att intresset av att lämna ut uppgiften har företräde framför skyddsintresset. Regeringen instämmer i den slutsats som dras i promemorian att tolkningen av detta uppenbarhetsrequisit är ett exempel på de problem och hinder som begränsar de nuvarande möjligheterna till uppgiftsutbyte. Sekretessprövningar med stöd av generalklausulen innebär många gånger svåra intresseavvägningar i det enskilda fallet, vilket skapar risk för såväl en för restriktiv tolkning som en för extensiv tolkning av dess räckvidd. Vidare, som bl.a. *Skatteverket* påpekar, omfattas de olika aktörernas verksamheter många gånger av olika stark sekretess, vilket medför att även förhållandevis harmlösa uppgifter som skulle behövas i en annan myndighets verksamhet inte kan lämnas ut.

Sammantaget anser regeringen att inte heller de möjligheter till uppgiftsutbyte som generalklausulen erbjuder är tillräckliga för att möta myndigheternas, arbetslöshetskassornas och kommunernas behov.

Till det kommer behovet av en möjlighet att rutinmässigt utbyta uppgifter med andra myndigheter, som *Försäkringskassan* lyfter. Ett sådant utlämnande av sekretessbelagda uppgifter enbart med stöd av den sekretessbrytande generalklausulen har inte ansetts lämpligt och bör endast ske i undantagsfall (se avsnitt 5.3). Regeringen instämmer i bedömningen som görs i promemorian att möjligheten till rutinmässigt uppgiftsutbyte enligt generalklausulen är alltför snäv i förhållande till myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas behov av kontinuerligt uppgiftsutbyte för att utföra sina verksamheter på ett effektivt sätt. För att kunna utbyta sådan information rutinmässigt krävs således att det finns en tillämplig uppgiftsskyldighet som möjliggör uppgiftslämnandet.

Möjligheten att utbyta uppgifter bör utökas

Goda förutsättningar för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor att fatta korrekta beslut och genomföra effektiva kontroller är avgörande för att långsiktigt kunna upprätthålla tilltron till den offentliga förvaltningen i allmänhet och välfärdssystemen i synnerhet. De är även av central betydelse för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. I många fall är ett uppgiftsutbyte mellan olika aktörer nödvändigt för att t.ex. den beslutande myndigheten ska kunna få det underlag som behövs för att kunna fatta beslut i ett ärende. Det innefattar uppgifter som behövs för att kontrollera eller verifiera de uppgifter som ligger till grund för ett beslut. Regeringen instämmer i den bedömning som görs i promemorian att myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna utifrån befintliga regelverk inte har tillräckliga förutsättningar för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen, vilket även framförts av bl.a. *Skatteverket* och *Karlstads kommun*. Motsvarande gäller de bestämmelser som reglerar myndigheters

förutsättningar att samverka och utbyta information inom ramen för myndighetsgemensamma åtgärder mot arbetslivskriminalitet. Regeringen delar därmed slutsatsen i promemorian att det i denna bemärkelse finns ett omotiverat glapp mellan de undersökta aktörernas uppdrag och de rättsliga förutsättningarna att genomföra uppdragen på ett bra sätt.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det finns behov av ny lagstiftning som möjliggör att fler uppgifter kan lämnas ut, samtidigt som behovet av skydd för den enskildes integritet beaktas. Det förutsätter att förslagen är förenliga med skyddet för den personliga integriteten, vilket behandlas i avsnitt 6.8.

6.2 Det ska införas en skyldighet att lämna ut uppgifter som behövs för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet

Regeringens förslag: Det ska införas en skyldighet för kommuner, arbetslöshetskassor och vissa statliga myndigheter att till andra sådana aktörer lämna uppgifter som de förfogar över. Skyldigheten ska gälla i de fall uppgiften behövs i de mottagande aktörernas författningsreglerade verksamhet för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förhindra, förebygga, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Uppgiftsskyldigheten ska gälla i fråga om ekonomiska förmåner som enligt lag eller förordning beslutas av Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, en kommun eller en arbetslöshetskassa och ekonomiska stöd som enligt lag eller förordning beslutas av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller en kommun. Uppgiftsskyldigheten ska avse ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd som beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp.

En uppgiftsskyldighet ska även gälla för uppgifter som behövs i vissa statliga myndigheters författningsreglerade verksamhet som avser att planera, genomföra eller följa upp myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser inom ramen för sådan samverkan som regeringen beslutar för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

Promemorians förslag överensstämmer inte med regeringens. I promemorian föreslås en generell sekretessbrytande bestämmelse som omfattar samtliga statliga och kommunala myndigheter, samt de som enligt offentlighets- och sekretesslagen jämställs med myndigheter, och som innebär att uppgifter får lämnas till en annan myndighet om uppgifterna behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra författningsreglerad verksamhet. I promemorian föreslås även en generell bestämmelse som gör det möjligt för myndigheter att under vissa förutsättningar lämna offentliga uppgifter på eget initiativ till andra myndigheter.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig över promemorians förslag, t.ex. *Sveriges kommuner och regioner (SKR)*, *Polismyndigheten* och *Försäkringskassan*, tillstyrker detsamma. *Danderyds kommun* är positiv till ett utökat informationsutbyte men anser att promemorians förslag omfattar betydligt fler uppgifter än vad som behövs. Kommunen framför att de föreslagna bestämmelsernas tillämpningsområde tydligt ska avgränsas för att öka effektiviteten av uppgiftsutbytet och minska risken för integritetskränkning. *Region Stockholm* och *Försvarsmakten* framför liknande synpunkter.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) kan varken tillstyrka eller avstyrka förslaget eftersom myndigheten inte anser att det, utifrån promemorian, är möjligt att ta ställning till konsekvenserna för den enskildes personliga integritet. ISF anser att förslagen därför bör utredas vidare. Några remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Inspektionen för vård och omsorg (IVO)*, önskar klargöranden av i vilka fall en uppgift ska anses behövas för en annan myndighets författningsreglerade verksamhet, särskilt mot bakgrund av förslagets breda tillämpningsområde. Därtill påpekar flera remissinstanser, däribland *Migrationsverket* och *Länsstyrelsen i Kronobergs län*, att det kan vara svårt att ha kunskap om och avgöra vad för typer av uppgifter som behövs i en annan verksamhet. *Skellefteå kommun* och *Uppsala kommun* anser att begreppet verksamhet bör användas i stället för författningsreglerad verksamhet eftersom det finns en tveksamhet till att begreppet författningsreglerad verksamhet får avsedd effekt utifrån författningarnas generella beskrivningar av myndigheters uppdrag. Om uppgiftsutbytet skulle avgränsas till att avse författningsreglerad verksamhet är det enligt *Delegationen mot arbetslivskriminalitet* av vikt att begreppet omfattar sådan samverkan som myndigheter deltar i tillsammans med andra myndigheter, myndigheters handläggning av ärenden och myndigheters faktiska handlade. Därtill påpekar *Skatteverket* att även uppgifter som en myndighet inte rättsligt förfogar över, men som en handläggare fått ta del av vid exempelvis ett kontrollbesök, kan lämnas ut med stöd av den föreslagna bestämmelsens ordalydelse trots att utredarens motivering i promemorian tyder på att bestämmelsen endast omfattar uppgifter som en myndighet förfogar över. För Skatteverkets del kan det exempelvis handla om brister avseende arbetsmiljö eller förhållanden som tyder på människohandel eller exploatering av arbetskraft. Enligt Skatteverket måste det därför klargöras om avsikten är att den föreslagna bestämmelsen även ska omfatta uppgifter som en myndighet inte förfogar över.

Delegationen mot arbetslivskriminalitet anser att det är rimligt att den breda möjlighet till uppgiftslämnande som promemorian föreslår inte utformas som en uppgiftsskyldighet då det skulle riskera att bli betungande för många myndigheter. Även *Konkurrensverket* är positiv till att bestämmelsen inte bygger på en uppgiftsskyldighet. Några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Kronobergs län*, uppmärksammar dock att även om den föreslagna bestämmelsen inte omfattar en uppgiftsskyldighet så framgår det att ett utlämnande bör ske om övriga förutsättningar är uppfyllda. *Länsstyrelsen* anser att det behöver utvecklas i vilka situationer ett uppgiftslämnande bör ske. *Arbetsmiljöverket* ser fördelar med den föreslagna generella sekretessbrytande bestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen men anser att det under den fortsatta beredningen bör övervägas ett

mer begränsat alternativ i form av en särskild lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot arbetslivskriminalitet. *Pensionsmyndigheten* bedömer att en risk med ett utökat informationsutbyte är att enskilda i större utsträckning än i dag kan komma att hävda att de trots att myndigheten redan fått en uppgift, som de haft i skyldighet att lämna, från en annan myndighet.

Ett antal remissinstanser, däribland *Integritetsskyddsmyndigheten (IMY)* och *Justitiekanslern (JK)*, avstyrker förslaget eller lyfter risker med dess utformning. IMY avstyrker förslaget eftersom myndigheten bedömer att det inte är förenligt med EU:s dataskyddsförordnings krav på tydlighet och förutsebarhet. IMY anser att det fortsatta lagstiftningsarbetet i stället ska inriktas mot att utforma sekretessbrytande bestämmelser som utifrån de faktiska behov som finns i de olika verksamheterna så tydligt som möjligt reglerar under vilka förhållanden uppgifter ska kunna lämnas ut. I detta arbete bör det enligt myndigheten bl.a. preciseras vilka myndigheter som ska få utbyta uppgifter och för vilka ändamål. Enligt JK innebär förslagets nuvarande utformning en risk för att sekretessbelagda uppgifter felaktigt och i alltför stor utsträckning utbyts mellan myndigheter, särskilt då det i promemorian anförs att uppgifter ska kunna utbytas rutinmässigt med stöd av bestämmelserna. JK önskar därför en närmare analys av hur promemorians förslag låter sig förenas med EU:s dataskyddsförordnings krav och den nivå av sekretesskydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som offentlighets- och sekretesslagen åsyftar, vilket även efterfrågas av Förvaltningsrätten i Stockholm. *Sveriges advokatsamfund* kan inte ställa sig bakom förslaget och anför att det saknas en egentlig analys avseende i vilken omfattning uppgifter kommer att bli tillgängliga för ytterligare myndigheter genom den föreslagna bestämmelsen och riskerna det medför. Samfundet anser att det behöver uppställas principer för när ett informationsutbyte kan och bör ske.

Skälen för regeringens förslag

Ett utökat uppgiftsutbyte bör avgränsas till de områden där det finns tydliga behov

Ett utökat uppgiftsutbyte kan komma att innebära en ökad spridning av personuppgifter. För att upprätthålla skyddet för den personliga integriteten är det därför en viktig utgångspunkt att uppgiftsutbytet endast ska ske i den omfattning det behövs. Som framgår av avsnitt 4 är det angeläget att myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor ges förutsättningar att fatta korrekta beslut för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och samverka mot arbetslivskriminalitet. Vidare har, som redovisas i avsnitt 6.1, de myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som administrerar välfärdssystemen och deltar i samverkan mot arbetslivskriminalitet behov av ett ökat uppgiftsutbyte för dessa ändamål.

Det alternativ som förordas i promemorian, att införa en generell möjlighet för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor att utbyta uppgifter på eget initiativ utan hinder av eventuell sekretess, skulle visserligen stärka möjligheterna till uppgiftsutbyte. Regeringen delar även den bedömning som görs i promemorian att det sannolikt är fler myndigheter än de som omfattats av den kartläggning som framgår av del-

rapporten som har behov av fler uppgifter i sin verksamhet och som skulle gynnas av den förenkling och effektivisering som ett utökad uppgiftsutbyte förväntas innebära. I likhet med bl.a. *IMY*, *ISF* och *Sveriges advokatsamfund* bedömer dock regeringen att det, med hänsyn till skyddet för den personliga integriteten, framstår som problematiskt att införa en generell möjlighet till utökad uppgiftsutbyte utan en närmare kartläggning av vilka behov som finns hos respektive myndighet och därmed av vilka uppgifter som skulle komma att utbytas. Utan denna information försvåras inte bara möjligheten att överblicka förslagets konsekvenser utan även att utforma en reglering som uppnår kraven på tydlighet och precision samt förutsägbarhet för den enskilde i enlighet med EU:s dataskyddsförordning. Vidare försvåras möjligheten att ta ställning till om uppgiftsutbytet riskerar att omfatta fler uppgifter än vad som behövs och därmed att orsaka omotiverade intrång i den enskildes personliga integritet.

Regeringen anser att det är angeläget att skyndsamt omhänderta de stora behov av ett utökad och ändamålsenligt informationsutbyte i syfte att säkerställa att uppgifter som ligger till grund för utbetalningar från välfärdssystemen är korrekta, samt för att stärka förutsättningarna för effektiva myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser. Regeringen bedömer därför att ett utökad uppgiftsutbyte, inom ramen för detta lagstiftningsarbete, bör avgränsas till att endast avse sådana faktiska behov av uppgifter inom de verksamhetsområden som har kartlagts i delrapporten. Regeringen har dock tillsett att det bredare behov av utökad uppgiftsutbyte som identifierats i promemorian, men som inte omhändertats inom ramen för detta lagstiftningsarbete, utreds vidare. Detta har gjorts genom att regeringen den 19 oktober 2023 gett en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter (dir. 2023:146). I uppdraget ingår bl.a. att särskilt överväga och lämna förslag på en generell bestämmelse som gör det möjligt att på ett effektivt sätt lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ. Vidare ingår i uppdraget att göra en översyn av vilka befintliga sekretessbrytande bestämmelser som kan behöva upphävas eller ändras vid införandet av en generell sekretessbrytande bestämmelse.

Det bör införas särskilda uppgiftsskyldigheter

Som framgår av avsnitt 6.1 kan uppgifter som berörda aktörer behöver i sitt arbete med att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och för samverkan vid myndighetsgemensamma kontroller mot arbetslivskriminalitet omfattas av sekretess. Vidare finns det ett stort behov av att aktörer som förfogar över sådana uppgifter lämnar ut dessa på eget initiativ. Därtill finns det ett behov av en rättslig grund enligt EU:s dataskyddsförordning som gör det möjligt för aktörer att lämna ut offentliga uppgifter på eget initiativ. För att säkerställa att nödvändig information kommer kommuner, arbetslöshetskassor och berörda statliga myndigheter till del bedömer regeringen, i enlighet med vad *Arbetsmiljöverket* efterfrågat överväganden om, att särskilda uppgiftsskyldigheter bör införas. Därigenom undanröjs eventuella sekretesshinder och det ges en tydlig rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som uppgiftsöverföringen kan medföra, då

behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse (se artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning). Regeringen bedömer att en sådan lösning uppnår en god balans mellan de berörda aktörernas behov och kraven i bl.a. regeringsformen och EU:s dataskyddsförordning på värnande av den personliga integriteten.

Den personuppgiftsbehandling som sker till följd av ett utlämnande respektive mottagande av uppgifter med stöd av uppgiftsskyldigheterna är dessutom nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse (se artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning). De mottagande aktörerna behöver de uppgifter som föreslås omfattas av uppgiftsskyldigheterna för att de ska ha korrekt information vid kontroller inför beslut om utbetalning av ekonomiska förmåner och stöd från välfärdssystemen och vid motsvarande kontroller som sker av beslut i efterhand, s.k. efterkontroll. Vidare behöver de statliga myndigheter som samverkar mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet uppgifterna vid myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser. Mottagande aktörer behöver alltså behandla personuppgifterna för att utföra sina ordinarie uppdrag. Den personuppgiftsbehandling som ett uppgiftslämnande med stöd av uppgiftsskyldigheten medför är i sin tur nödvändig för att säkerställa att mottagande aktörer har de uppgifter de behöver för att utföra sina uppdrag. Såväl uppgiftslämnandet som mottagande av uppgifter är således nödvändigt för att skydda välfärdssystemen mot felaktiga utbetalningar samt motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet och uppfyller därmed ett mål av allmänt intresse. Regeringen bedömer därför att det även finns rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning. Den rättsliga grunden för behandlingen fastställs i nationell rätt i enlighet med kraven i artikel 6.3 i samma förordning.

Som *Delegationen mot arbetslivskriminalitet* påpekar skulle en uppgiftsskyldighet som utformas med utgångspunkt i den breda möjlighet till uppgiftsutbyte som föreslås i promemorian riskera att bli betungande för berörda aktörer. Regeringens förslag är dock tydligt avgränsat i förhållande till det förslag som lämnas i promemorian. Regeringen bedömer vidare att införandet av särskilda uppgiftsskyldigheter innebär att det kommer att stå klart för utlämnande aktörer att de ansvarar för uppgiftslämnandet. Regeringen instämmer i detta avseende med vad som framförs av bl.a. *Länstyrelsen i Kronobergs län* om att det bör vara tydligt för berörda aktörer när ett utlämnande bör ske. Till detta kommer att myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassorna är vana vid att arbeta med uppgiftsskyldigheter, vilket förväntas minska risken för tillämpningsproblem och därmed stärka förslaget genomslag.

Pensionsmyndigheten lyfter att en risk med ett utökat informationsutbyte är att enskilda i större utsträckning än i dag kan komma att hävda att de trots att myndigheten redan fått en uppgift, som de haft skyldighet att lämna, från en annan myndighet. Regeringen konstaterar dock att förslaget inte innebär någon ändring av den enskildes uppgifts- eller anmälningskyldighet.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om 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). Riksdagen har även tillkännaggett för regeringen det som utskottet anför om informationsutbyte (bet. 2021/22:SfU17 punkt 27, rskr. 2021/22:295). Av tillkännagivandet följer att Försäkringskassan och andra myndigheter bör ges större befogenheter att dela information med varandra och använda den information och kunskap som de har för att öka och effektivisera sitt samarbete, och framför allt för att skapa förutsättningar att utreda bidragsfusk (bet. 2021/22:SfU17 s. 60–68). De uppgiftsskyldigheter som nu föreslås syftar till att säkerställa att kommuner, arbetslöshetskassor och berörda statliga myndigheter har tillgång till uppgifter som behövs för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Regeringen bedömer att tillkännagivandena, genom förslaget om att införa särskilda uppgiftsskyldigheter, är slutbehandlade.

Uppgiftsskyldighet ska gälla verksamhet som avser att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Regeringen anser, i likhet med bl.a. IMY, *Danderyds kommun* och *Region Stockholm*, att det är viktigt att det är tydligt i vilka verksamheter som uppgiftsskyldigheten ska gälla. Av integritetsskäl bör uppgiftsskyldigheten även avgränsas till sådana områden där det finns tydliga behov. Vidare bör syftet med personuppgiftsbehandlingen, i enlighet med artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning, fastställas i den rättsliga grunden.

Myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor är i stort behov av uppgifter för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen och därigenom motverka felaktiga utbetalningar. Regeringen bedömer att ett beslutsunderlag ska anses vara korrekt när det utgår från uppgifter som både är riktiga och tillräckliga i omfattning. Med felaktiga utbetalningar avses sådana ekonomiska förmåner eller ekonomiska stöd som beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp.

Begreppet ekonomisk förmån omfattar bidrag, ersättningar, pension och lån för personliga ändamål som betalas ut till en enskild person. Med en enskild person avses en fysisk person. Med begreppet ekonomiskt stöd avses i sin tur bidrag, ersättningar och annat stöd som avses en enskild person men som betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde. Definitionerna av vad som utgör en ekonomisk förmån respektive ett ekonomiskt stöd utgår från de definitioner av begreppen som används i bidragsbrottslagen och i lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (jfr prop. 2006/07:80 s. 67–72, prop. 2007/08:48 s. 20 och prop. 2018/19:132 s. 20–23, 44 och 45). Regeringen bedömer att uppgiftsskyldigheten, på samma sätt som enligt bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, bör avgränsas till de förmåner och stöd som utgör de mest centrala delarna av välfärdssystemen. Vad gäller ekonomiska förmåner avses därmed socialförsäkringsförmåner, arbetslöshetsersättning, studiestöd m.m., ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen, migrationspolitiska bidrag och ersättningar, vissa arbetsmarknadspolitiska bidrag och ersättningar, vissa

förmåner för funktionshindrade, statligt personskadeskydd och krigsskadeersättning, ersättningar vid tjänstgöring inom totalförsvaret, smittbärandepening och sjuklön i vissa fall (se redogörelse i prop. 2006/07:80 s. 11–15). I fråga om ekonomiska stöd regleras sådana stöd i författningar som kan ändras över tid varför någon uttömmande uppräkning inte låter sig göras. Generellt kan dock sägas att uppgiftsskyldigheten bör omfatta ekonomiska stöd till arbetsgivare för anställning, arbetsmarknadspolitiska insatser för enskilda, statligt tandvårdsstöd, assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken som betalas ut till assistansanordnaren och kostnader för personlig assistans enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade eller ekonomiskt stöd som betalas ut till någon annan än den enskilde (se prop. 2018/19:132 s. 21 och 22). Vidare bör stödet komma en enskild person till godo, och bör således i varje enskilt fall kunna härledas till en individ (se prop. 2018/19:132 s. 60). När bidragsbrottslagen infördes ansågs det motiverat att avgränsa lagens tillämpningsområde genom att i lagen hänvisa till de myndigheter och organ som beslutar om de förmåner som skulle träffas av lagen (se prop. 2006/07:80 s. 71 och 72). Regeringen bedömer att uppgiftsskyldighetens tillämpningsområde bör avgränsas på liknande sätt. Uppgiftsskyldigheten bör därför avse ekonomiska förmåner som enligt lag eller förordning beslutas av Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, en kommun eller en arbetslöshetskassa. Skyldigheten bör även avse ekonomiska stöd som enligt lag eller förordning beslutas av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller en kommun.

En felaktig utbetalning kan ske om beslutsunderlaget baseras på ofullständiga eller felaktiga uppgifter, eller om ändrade förhållanden inte anmäls eller beaktas i tid. För många utbetalningar finns det därmed behov av att säkerställa att de uppgifter som lämnas av den enskilde och som ligger till grund för ett beslut om ersättning är korrekta. Verksamhet som avser att säkerställa korrekta beslutsunderlag sker genom förebyggande och upptäckande åtgärder som leder till att risken för felaktiga utbetalningar och beslut minskar. Vidtagandet av sådana åtgärder i den ursprungliga beslutsprocessen är ofta en integrerad del av ärendehandläggningen, där kontrollen kan ske i form av manuella kontroller eller inbyggda systemkontroller med ett utvecklat it-stöd. Denna kontroll kan också beskrivas som en del av de åtgärder som en handläggare vidtar för att fullgöra myndighetens utredningsskyldighet vid handläggningen av ärenden enligt förvaltningslagen. Uppgiftsskyldigheten bör därmed avse uppgifter som behövs i verksamhet som avser att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar, dvs. inom en utbetalande aktörs ordinarie handläggnings- och beslutsprocess.

Motsvarande kontroll kan göras av ärenden i efterhand, efterkontroll. En sådan kontroll är en viktig del för att säkerställa att de i beslutsprocessen genomförda kontrollerna har lett till att slutresultatet blev rätt eller för att kontrollera att förutsättningarna för utbetalning fortfarande är uppfyllda. Uppgiftsskyldigheten bör därför även omfatta uppgifter som behövs för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att upptäcka och utreda felaktiga utbetalningar. Det kan handla om uppgifter som myndigheterna behöver vid efterkontroll som initieras efter den ordinarie beslutsprocessen, t.ex.

för att kontrollera förekomsten av ändrade förhållanden. Efterkontroller behöver inte leda till att den utbetalande aktören fattar något nytt beslut, t.ex. om ett beslut om utbetalning efter kontroll visar sig vara korrekt.

Uppgiftsskyldigheten bör omfatta uppgifter som är offentliga och uppgifter som omfattas av sekretess. Vidare bör skyldigheten omfatta såväl uppgifter som de berörda aktörerna har löpande behov som uppgifter som aktörerna behöver mer sällan.

En del uppgifter som behövs för att säkerställa korrekta beslutsunderlag är sådana att de direkt kan läggas till grund för en viss aktörs bedömning av om förutsättningarna att få en ersättning i ett visst ärende är uppfyllda eller om ersättning ska betalas ut med ett visst belopp, t.ex. uppgifter om en enskilds inkomster, förmögenhet eller boende, men också uppgifter om en persons hälsotillstånd eller funktionsförmåga. Sådana uppgifter har en direkt koppling till villkoren för en viss ersättning enligt de materiella bestämmelserna i respektive regelverk och kan behövas såväl inför ett beslut som vid efterkontroll. De berörda aktörerna kan dock även vara i behov av uppgifter för att kontrollera riktigheten i en uppgift som ska läggas eller har lagts till grund för ett beslut om ersättning, t.ex. en uppgift om inkomst eller en enskilds funktionsförmåga. Avgörande för att en uppgift ska anses behövas i ett sådant syfte är att uppgiften ger en tydlig indikation på om de uppgifter som ska läggas eller har lagts till grund för ett beslut om ersättning är felaktiga. Mer allmänna eller perifera uppgifter om en enskild, som t.ex. kan läggas till grund för övergripande värderingar eller antaganden om oriktigheter men som inte kan leda till en direkt slutsats att en viss uppgift är avgörande för ett beslut om ersättning är felaktig, bör inte omfattas av uppgiftsskyldigheten.

Som exempel på uppgifter som behövs för att kontrollera uppgifter i ett beslutsunderlag kan nämnas uppgifter om att en aktör fattat ett beslut eller ändrat ett beslut som har betydelse för en annan aktörs beslut om ersättning från välfärdssystemen. Det kan handla om uppgifter hos Migrationsverket om en persons rätt att vistas och arbeta i Sverige, vilka kan behövas för t.ex. Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut om bosättningsbaserade förmåner, däribland Försäkringskassans beslut i assistansärenden. En del av dessa aktörer har redan i dag tillgång till vissa uppgifter hos Migrationsverket, men saknar i vissa fall möjlighet att få en signal om när ett beslut ändrats (se promemorian s. 178 och 179, jfr 110 kap. 31 § SFB). Det kan också handla om uppgifter om studiestöd hos CSN, som kan behövas av Arbetsförmedlingen i ärenden om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det kan även avse uppgifter om en enskilds inskrivning hos Arbetsförmedlingen, som kan behövas av CSN i ärenden om studiestöd för bedömning av om en sökande har en varaktig anknytning till Sverige. Vidare kan nämnas uppgifter som lämnas till Skatteverket om att någon arbetar svart eller att det i en viss verksamhet fuskas med personalliggare, vilket t.ex. kan behövas för en utbetalande aktörs bedömning av uppgifter som lämnats rörande en enskilds inkomst, sysselsättning eller om personlig assistans utförts i redovisad omfattning. Även uppgifter på individnivå ur arbetsgivardeklarationer hos Skatteverket kan behövas för att kontrollera sådana uppgifter i fler ärendeslag än vad som är möjligt i dag. Det kan t.ex. handla om att kontrollera inkomstuppgifter i ett ärende om ekonomiskt bistånd eller uppgifter om inkomst och arbete i en ersättning inom socialförsäkringen som baseras på inkomst

eller att den enskilde inte har arbetat eller har avstått förvärvsarbete. Uppgifter hos Försäkringskassan och IVO som framkommit i utredningar om assistansersättning eller tillstånd kan också behövas för kommuner för att säkerställa korrekta utbetalningar i ärenden om bl.a. ekonomiskt bistånd vid tillämpning av socialtjänstlagen och personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Ytterligare ett exempel är uppgifter om anmälan om preliminär A-skatt hos Skatteverket, som exempelvis behövs för att Migrationsverket ska kunna fatta korrekta beslut om dagersättning.

Av delrapporten framgår att Försäkringskassan har uttryckt ett behov av att få uppgifter om juridiska personer och andra fysiska personer än den försäkrade. Uppgiftsskyldigheten som regeringen nu föreslår är inte avsedd att omhänderta dessa behov. Den är inte heller avsedd att omfatta juridiska personer, annat än när ett ekonomiskt stöd tillgodoräknas eller utbetalas till en juridisk person. Förslag om att ge bl.a. Försäkringskassan utökade utredningsbefogenheter och att införa sådana uppgiftsskyldigheter gällande andra fysiska och juridiska personer än den försäkrade lämnas dock i betänkandet Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen (SOU 2023:52). Dessa förslag bereds inom Regeringskansliet.

Sammanfattningsvis anser regeringen att uppgiftsskyldighet bör gälla uppgifter som behövs i verksamhet som avser att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förhindra, förebygga, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Uppgiftsskyldighet ska även gälla verksamhet som syftar till att planera, genomföra eller följa upp myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet

Som framgår av kartläggningen i delrapporten har de statliga myndigheter som deltar i samverkan mot arbetslivskriminalitet behov av uppgifter för att planera, genomföra eller följa upp myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser. Kartläggningen har inte avsett myndigheternas behov av ett utökat uppgiftsutbyte för att stärka respektive myndighets eget arbete mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (se avsnitt 6.1). För att det ska bli tydligt vilken typ av samverkan som uppgiftsskyldigheten ska avse bedömer regeringen att uppgiftsutbytet bör avgränsas till att avse myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser inom ramen för sådan samverkan som beslutas av regeringen för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Som framgår av avsnitt 4.4 finns sedan 2017 en etablerad samverkan mellan myndigheter mot arbetslivskriminalitet och i februari 2022 beslutade regeringen om varaktig myndighetssamverkan på området. Om de beslutade uppgifterna blir mer varaktiga kan det tänkas att deltagande i samverkan framöver kan komma att anges i myndigheternas instruktioner. Inom ramen för samverkan genomförs myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Genom att använda den benämningen i den nya lagen bedömer regeringen att uppgiftsskyldighetens omfattning avgränsas på ett tillräckligt tydligt, konkret och förutsägbart sätt.

Av delrapporten framgår att de samverkande myndigheterna framfört att möjligheten att utbyta information om huruvida en arbetsplats bör prioriteras för en myndighetsgemensam kontroll är ett av de vanligaste behoven av informationsutbyte i samband med samverkan mot arbetslivskriminalitet (se delrapporten s. 146 och 150). Förutsättningarna för en öppen dialog om vilka arbetsplatser som bör kontrolleras begränsas dock av gällande sekretessbestämmelser och tillämpningen av dessa. Det medför att vissa myndigheter inte lämnar tips eller information om misstänkta oegentligheter till övriga inför gemensamma kontroller, medan andra anser sig kunna utbyta information. Myndigheterna kan dessutom vara förhindrade att uppge varför de vill prioritera kontroll av en viss arbetsplats framför en annan, på grund av att uppgifter är belagda med sekretess. Dessa förhållanden försvårar möjligheterna för de samverkande myndigheterna att på ett effektivt sätt göra ett lämpligt urval av arbetsplatser att kontrollera. Vissa myndigheters befogenheter att utföra eller delta i myndighetsgemensamma kontroller är även beroende av att de fått viss information i förväg, t.ex. får Försäkringskassan endast göra oannonserade arbetsplatsbesök om det är motiverat ur utredningssynpunkt (se delrapporten s. 142 och 146).

Uppgiftsskyldighet bör därför avse uppgifter som myndigheterna behöver för att planera myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser. Med sådana uppgifter avses exempelvis information om bedömningar av vilka arbetsplatser som bör prioriteras för en myndighetsgemensam kontroll och skälen för det. Det kan även avse inkomna tips eller uppgifter om misstanke om oegentligheter hos ett visst företag, t.ex. uppgifter om för låg lön eller andra missförhållanden, eller annan information som har bäring på inriktningen av de kontroller som planeras av de myndigheter som deltar i samverkan. Sådan information kan avse uppgifter om olika beslut som de samverkande myndigheterna fattat rörande vissa individer eller företag, t.ex. uppgifter om att Arbetsförmedlingen fattat beslut om statligt stöd avseende ett visst företag.

Därutöver bör uppgiftsskyldigheten omfatta information som krävs för genomförande av myndighetsgemensamma kontroller. Det kan t.ex. handla om uppgifter hos Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket som behövs för att kontrollera ägare och företrädare för de berörda arbetsplatserna eller uppgifter hos Skatteverket om adresser till arbetsställen såsom verksamhetslokalens adress och kassaregistrets adress. Därtill kan uppgifter hos Polismyndigheten eller andra myndigheter som har bäring på säkerheten hos den myndighetspersonal som ska delta i kontrollerna omfattas.

Av delrapporten framgår att myndigheterna uttryckt att det finns hinder mot att utbyta information som framkommer under pågående kontroller, t.ex. svar som de olika myndigheterna fått av en arbetsgivare. Det innebär att myndigheterna inte kan dela upp arbetet mellan sig och även att enskilda riskerar att svara på samma frågor från flera olika aktörer. Regeringen bedömer därför att uppgifter som krävs för genomförande av myndighetsgemensamma kontroller också bör innefatta uppgifter som framkommer under pågående kontroller som är relevanta för andra myndigheters deltagande i kontrollerna, t.ex. svar som arbetsgivare lämnat.

Efter en myndighetsgemensam kontroll arbetar respektive myndighet vidare med det som den upptäckt och som behöver vidare hantering utifrån

sina respektive ansvarsområden. Uppgiftsskyldigheten bör därmed omfatta uppgifter som behövs för myndigheters uppföljning av genomförda myndighetsgemensamma kontroller. Det kan då handla om uppgifter om förhållanden som indikerar överträdelse av beslut eller regelverk, som även andra myndigheter inom samverkan som inte varit på plats vid den specifika kontrollen kan behöva få del av. Det kan t.ex. avse vilken arbetsplats som besökts och personnummer till individer som påträffats vid en insats. Vidare kan det handla om uppgifter om vilka företag och underentreprenörer som varit på plats och om det påträffats tredjelandsmedborgare på arbetsplatsen. Det kan därtill omfatta uppgifter om eventuella missförhållanden, t.ex. om personer verkar bo i verksamhetslokaler som inte är godkända som bostäder eller tecken på att det förekommer människoexploatering.

Sammantaget bedömer regeringen att uppgiftsskyldighet även bör avse uppgifter som behövs vid samverkan för att planera, genomföra eller följa upp myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet.

Uppgiftsskyldigheterna ska bara gälla under förutsättning att utlämnande aktör förfogar över uppgiften och uppgiften behövs för författningsreglerad verksamhet

Uppgiftsskyldigheterna väntas innebära att kommuner, arbetslöshetskassor och vissa statliga myndigheter får tillgång till fler personuppgifter. Vissa av dessa kan antas vara tämligen harmlösa, medan andra kan vara mycket integritetskänsliga. Med hänsyn till den personliga integriteten instämmer regeringen i den bedömning som görs i promemorian att berörda myndigheter samt kommuner och arbetslöshetskassor bara ska få tillgång till sådana uppgifter när de behöver det för att bedriva den verksamhet som de är skyldiga att bedriva enligt lag eller annan författning. Syftet med uppgiftsskyldigheterna är att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen genom att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid sådana utbetalningar och att ge förutsättningar till att planera, genomföra och följa upp myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser. För att det arbetet ska bedrivas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt bedöms det finnas ett behov av att de olika aktörerna kontinuerligt får uppdaterade uppgifter. Om stöd finns i aktörernas registerförfattningar kan uppgifterna vidare komma att användas för att bygga upp modeller för att genomföra dataanalyser och urval i syfte att rikta myndigheternas kontrollåtgärder mot områden där riskerna för felaktiga utbetalningar bedöms vara särskilt stora. Det kan antas att en aktör för utförandet av sin verksamhet återkommande har behov av en viss kategori uppgifter, exempelvis inkomstuppgifter, från en viss aktör för att kunna säkerställa korrekta beslutsunderlag. Regeringen bedömer därför att uppgiftslämnandet bör kunna ske genom en regelbunden överföring av uppgifter, och inte kräva en begäran i varje enskilt fall.

Några remissinstanser, bl.a. *Skellefteå kommun* och *Delegationen mot arbetslivskriminalitet*, lyfter att en avgränsning av uppgiftsutbytet till uppgifter som behövs för författningsreglerad verksamhet riskerar att begränsa uppgiftsutbytetts effekter då det kan tolkas avse endast vissa delar av myndigheternas verksamhet. Som redogörs för i promemorian arbetar

myndigheter på olika sätt för att fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. Det kan ske genom ärendehandläggning, som sker med stöd av bestämmelserna i förvaltningslagen eller annan tillämplig specialförfattning inom ett visst sakområde och som mynnar ut i ett förvaltningsbeslut. Det kan även ske genom s.k. faktiskt handlande, vilket inte leder till ett beslut utan endast innebär att viss verksamhet bedrivs eller att praktiska åtgärder vidtas (se prop. 2016/17:180 s. 24). Regeringen anser att begreppet författningsreglerad verksamhet tydliggör att de uppgifter som ska kunna utbytas är sådana som de berörda aktörerna behöver inom ramen för ärendehandläggning eller faktiskt handlande som sker för att fullgöra sådana uppgifter som framgår av lag eller annan författning. Det innefattar även sådan samverkan som de berörda aktörerna utifrån sin respektive författningsreglerade verksamhet deltar i tillsammans med andra aktörer, där exempelvis en myndighets arbete med analys och urval samt en diskussion om vilka objekt som bör kontrolleras vid en myndighetsgemensam kontroll kan anses omfattas av begreppet faktiskt handlande. Regeringen anser därför, i likhet med vad som anges i promemorian men till skillnad från Skellefteå kommun och *Uppsala kommun*, att en avgränsning av uppgiftsutbytet till att avse myndigheters författningsreglerade verksamhet är ett väl avvägt sätt att tydliggöra lagens tillämpningsområde.

Skatteverket efterfrågar ett klargörande vad gäller utlämnande av uppgifter som inte är hänförliga till det egna ärendet men som myndighetspersoner får del av vid kontrollinsatser. Regeringen bedömer att uppgiftsskyldigheten bör gälla varje uppgift som den utlämnande myndigheten förfogar över, alltså inte bara uppgifter ur allmänna handlingar (jfr 6 kap. 5 § OSL). Det är då oväsentligt om myndigheten får del av uppgifterna inom ramen för handläggningen av ett visst ärende eller genom myndighetens faktiska handlande. Även sådana uppgifter som ligger utanför myndighetens kontrollärende, men som exempelvis är relevanta för det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet, bör därmed omfattas av uppgiftsskyldigheten.

Uppgiftsskyldigheterna bör dock begränsas till de fall där det finns ett behov för den mottagande aktören att få del av uppgifterna. En sådan avgränsning är även i linje med den s.k. uppgiftminimeringsprincipen, som innebär att personuppgifter ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (se artikel 5.1 c i EU:s dataskyddsförordning och även 2 kap. 8 § BDL). Regeringens förslag innebär därmed, i likhet med det förslag som lämnas i promemorian, att den statliga myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som lämnar ut en uppgift först måste pröva den mottagande aktörens slutliga behov av uppgiften. Som påpekas av flera remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Migrationsverket*, kan det vara svårt för en aktör att pröva behovet av en viss uppgift hos en annan aktör. Om en bestämmelse som medger uppgiftslämnande innebär ett för stort tolkningsutrymme kan det innebära risk för såväl en för restriktiv tillämpning, där för få uppgifter lämnas ut, som en för extensiv tillämpning, där det lämnas ut fler uppgifter än vad som behövs.

Till skillnad från de förslag som lämnas i promemorian innehåller regeringens förslag om nya uppgiftsskyldigheter en tydlig avgränsning i fråga om för vilken verksamhet uppgifter ska få utbytas. Regeringen

noterar även att de aktörer som omfattas av de föreslagna uppgiftsskyldigheterna har lång erfarenhet av samarbete och andra former av uppgiftsutbyte inom de aktuella områdena, t.ex. med stöd av lagen om undermåttsskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen eller lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Den närmare avgränsningen av uppgiftsskyldigheterna utgår dessutom från begrepp som finns i befintliga regelverk och uppdrag och som de flesta av de berörda aktörerna är vana vid att tillämpa. I vissa situationer kommer det att vara uppenbart att uppgiften behövs i ett enskilt fall. Så är t.ex. fallet med uppgifter som behöver utbytas i samband med myndighetssammansatt arbete där man har en löpande dialog. Regeringen bedömer dock att det, trots ovan nämnda avgränsningar, i vissa fall kan vara svårt för en aktör i ett enskilt fall att bedöma om en annan aktör har behov av en viss uppgift. Det kan också vara så att en aktör inte inser att behovet finns och att det därför råder en uppgiftsskyldighet. Vidare kan det tänkas uppstå frågor kring hur ofta och i vilka situationer uppgiftsutbyte ska ske, t.ex. om en myndighet löpande ska rapportera uppgifter om en enskilds personliga förhållanden som egentligen inte påverkar den myndighetens bedömning av en rätt till ersättning eller dess storlek. I sådana situationer, eller om utlämnandet avser en större mängd uppgifter som rutinmässigt behöver utbytas, får det förutsättas att de berörda aktörerna i samråd med varandra, gemensamt tar fram lämpliga former för att se till att endast relevanta uppgifter utbyts. Ett sådant samråd kan t.ex. omfatta vilka typer av uppgifter en viss aktör har möjlighet att behandla enligt de regler som styr personuppgiftsbehandling och vilka sekretessbestämmelser som är tillämpliga i en viss aktörs verksamhet. Detta är fallet särskilt då mottagande aktörs behov av uppgifter kan variera över tid, bl.a. till följd av brottsutvecklingen eller införande av nya stöd eller förmåner. Mot den bakgrunden bör också en rutinmässig överföring av uppgifter föregås av någon typ av begäran eller dialog med den berörda aktören i anslutning till att rutinen för överföringen upprättas. I samband med en sådan begäran får den mottagande aktören precisera vilka slags uppgifter som den behöver få del av och med vilken regelbundenhet. Utlämnande myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa får i samband med detta ta ställning till om uppgifterna omfattas av de föreslagna uppgiftsskyldigheterna och ska lämnas ut (jfr prop. 2000/01:129 s. 60 och 86 och prop. 2022/23:34 s. 93).

Det är inte avsikten att en viss aktör ska leta efter omständigheter som ger upphov till ett behov av en viss uppgift hos en annan aktör. Uppgiftsskyldigheten inträder först när det kan konstateras att det finns ett visst behov och att övriga förutsättningar för uppgiftsutlämnande är uppfyllda. Sammantalet gör regeringen bedömningen att de berörda myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna bör ha en god grund för att göra de behovsbedömningar som krävs (jfr prop. 2015/16:167 s. 35 och 50).

Mot den angivna bakgrunden anser regeringen att användningen av rekvisitet behövs, i förening med övriga avgränsningar som följer av regeringens förslag, är tillräckligt för att tillgodose kraven på tydlighet, förutsägbarhet och att undvika en omotiverad spridning av personuppgifter. Förslaget innebär inte heller någon ändring av de regler som styr för vilka ändamål personuppgifter får behandlas eller vidarebehandlas hos respektive aktör. Med dessa begränsningar bedömer regeringen att de risker för s.k. ändamålsglidning vid rutinmässig överföring som lyfts av

bl.a. IMY och JK i förhållande till det förslag som lämnats i promemorian vara ytterst små i förhållande till regeringens förslag. Regeringen anser att det förslag som nu presenteras har en hög grad av tydlighet och är proportionerligt i den meningen att förslaget möter de stora behov av uppgiftsutbyte som framkommit i den kartläggning som redovisas i delrapporten samtidigt som det värnar skyddet för den personliga integriteten.

En av de rättsliga grunderna för den personuppgiftsbehandling som uppgiftsskyldigheterna medför är att behandlingen är nödvändig för att utföra ett allmänt intresse (se artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning). Regeringen bedömer att en avgränsning av uppgiftsskyldigheterna till att avse uppgifter som behövs för författningsreglerad verksamhet är i linje med kravet i artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning om att uppgifter av allmänt intresse ska fastslås i unionsrätten eller nationell rätt. Det är även i enlighet med kraven på rättslig grund för personuppgiftsbehandling hos de brottsbekämpande myndigheter som kan komma att ta emot uppgifter med stöd av lagen (se 2 kap. 1 och 2 §§ BDL).

6.3 En särskild lag om uppgiftsskyldighet bör införas

Regeringens bedömning: Det bör införas en lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

Promemorians bedömning överensstämmer inte med regeringens. I promemorian görs bedömningen att förslaget om en generell sekretessbrytande bestämmelse ska föras in i 10 kap. OSL och att förslaget om en generell bestämmelse som ger samtliga myndigheter rätt att under vissa förutsättningar lämna offentliga uppgifter på eget initiativ till andra myndigheter ska föras in i 6 kap. OSL.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker promemorians bedömning eller har inga invändningar mot denna.

Skälen för regeringens bedömning: Det finns inte någon befintlig lag i vilken det framstår som naturligt att föra in bestämmelser om skyldigheter att lämna ut uppgifter som behövs i författningsreglerad verksamhet som avser att dels säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, dels planera, genomföra och följa upp myndighetsgemensamma kontroller för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Uppgiftsskyldigheterna kommer att avse en rad olika aktörer och olika verksamheter. Regeringen bedömer att de därför bör samlas i en ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

6.4 Lagens tillämpningsområde ska avse kommuner, arbetslöshetskassor och vissa statliga myndigheter

Prop. 2023/24:85

Regeringens förslag: Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, kommuner och arbetslöshetskassor ska vara skyldiga att lämna uppgifter enligt den nya lagen för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen.

Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten ska vara skyldiga att lämna uppgifter enligt den nya lagen för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

Promemorians förslag överensstämmer inte med regeringens. I promemorian föreslås bestämmelser som omfattar samtliga statliga och kommunala myndigheter, samt de som enligt offentlighets- och sekretesslagen jämföras med myndigheter.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker promemorians generella förslag, men berör inte specifikt frågan om vilka aktörer som ska omfattas.

Delegationen mot arbetslivskriminalitet är positiv till att förslaget omfattar samtliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor då ett effektivt arbete mot arbetslivskriminalitet enligt myndigheten kan kräva informationsutbyte även mellan andra myndigheter som i dag inte ingår i samverkan mot arbetslivskriminalitet.

IMY och Sveriges advokatsamfund anser att kretsen aktörer som ska få utbyta uppgifter bör preciseras.

Skälen för regeringens förslag: Av integritetsskäl är det viktigt att begränsa lagens tillämpningsområde till de aktörer som har ett tydligt behov av uppgiftsutbyte. En sådan reglering underlättar också förutsebarheten och tillämpningen av den nya lagen. Regeringen instämmer därför med *IMY* och *Sveriges advokatsamfund* om att de aktörer som ska få utbyta uppgifter med stöd av den nya lagen bör preciseras.

Kretsen av statliga myndigheter som deltar vid myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser inom ramen för samverkan mot arbetslivskriminalitet utgörs av Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten. Regeringen konstaterar att avgränsningen av vilka myndigheter som deltar i samverkan vid arbetsplatskontroller visserligen, med ett undantag, varit densamma sedan 2017. Detta utesluter dock inte att kretsen myndigheter som deltar i samverkan kan komma att förändras, exempelvis på grund av att fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet tar sig andra uttryck som myndigheterna behöver ha direkt möjlighet att ingripa mot.

Kretsen av statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som behöver utbyta uppgifter för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen är inte lika tydligt definierad. Kretsen skulle t.ex. kunna avse aktörer som beslutar om ersättningar från välfärdssystemen, men även aktörer som beslutar om tillstånd och bedriver tillsyn över verksamheter som omfattas av välfärdssystemen eller registrerar uppgifter av betydelse för dessa system. I delrapporten har behovet av informationsutbyte för detta ändamål kartlagts. Kartläggningen omfattar Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, CSN, Försäkringskassan, IVO, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, kommunerna och arbetslöshetskassorna. Regeringen bedömer att dessa aktörer bör omfattas av en uppgiftsskyldighet. En del av dessa aktörer omfattas i dag inte av underrättelseskyldigheten enligt lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, t.ex. IVO och Bolagsverket. Som påpekats i promemorian kan uppgifter som dessa aktörer förfogar över likväl behövas för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalande myndigheters beslut om ersättningar och uppföljningen av desamma. Det är dock enbart de aktörer som beslutar om ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd som kommer att ta emot uppgifter med stöd av uppgiftsskyldigheten.

I promemorian framhålls att den brottslighet och det fusk som riktas mot välfärdssystemen och som förekommer i arbetslivet i dag präglas av avancerade tillvägagångssätt för att kringgå reglerna och sätten förändras i takt med att nya stöd och regler införs. Mot den bakgrunden kan, som *Delegationen mot arbetslivskriminalitet* påpekar, omständigheter i olika ärenden komma att variera och därmed även den krets aktörer som kan tänkas ha uppgifter av betydelse för utbetalande och samverkande myndigheters verksamhet. Regeringen bedömer dock, med beaktande av skyddet för den enskildes integritet, att detta ensamt inte är tillräckligt för att införa en generell reglering som omfattar samtliga myndigheter. Regeringen anser även att de myndigheter som ska omfattas av uppgiftsskyldigheterna bör anges i lag. Detta hindrar inte att kretsen kan ändras och anpassas efter exempelvis en omorganisation av myndigheter eller brottslighetens utveckling.

Mot bakgrund av de behov som redovisas i avsnitt 6.1 bedömer dock regeringen att det finns skäl att låta den nya uppgiftsskyldigheten som avser arbetet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen vara generell i den bemärkelsen att den bör omfatta samtliga kommuner och arbetslöshetskassor. Dessa aktörer har behov av uppgifter i sina respektive verksamheter som avser att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen vilka regeringen bedömer inte kommer att ändras över tid. Vad särskilt avser kommuner ska enligt 8 kap. 2 § regeringsformen (RF) föreskrifter om kommunernas åligganden meddelas i lag. Den föreslagna uppgiftsskyldigheten innebär åligganden för kommunerna.

Sammantaget bedömer regeringen att även uppgiftsskyldigheten för kommuner och arbetslöshetskassor bör regleras i lag.

Sammanfattningsvis anser regeringen att Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, CSN, Försäkringskassan, IVO, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, kommuner och arbetslöshetskassor bör vara skyldiga att lämna uppgifter enligt den nya lagen

för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Vidare bör Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten vara skyldiga att lämna uppgifter enligt den nya lagen för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

6.5 Viss sekretess ska undantas från lagens tillämpningsområde

Regeringens förslag: Uppgifter som omfattas av sådan sekretess som inte bryts med stöd av generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen ska undantas från lagens tillämpningsområde.

Därutöver ska uppgifter som omfattas av s.k. utrikessekretess och försvarssekretess undantas från skyldigheten att lämna sekretessbelagda uppgifter som behövs för att planera, genomföra eller följa upp myndighetsgemensamma kontroller inom ramen för sådan samverkan som regeringen beslutar för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

Vidare ska uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för andra intressen än enskilda personliga och ekonomiska förhållanden undantas från skyldigheten att lämna sekretessbelagda uppgifter som behövs för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Promemorians förslag överensstämmer huvudsakligen med regeringens. I promemorian föreslås en sekretessbrytande bestämmelse som endast bryter sekretess för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden. Den avser alltså inte uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för andra intressen och som behövs för att planera, genomföra eller följa upp myndighetsgemensamma kontroller inom ramen för samverkan mot arbetslivskriminalitet.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över promemorians förslag eller har inget att invända mot det. Av de remissinstanser som yttrar sig särskilt över förslaget, är de flesta kritiska till de begränsningar som föreslagits i den sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde.

Delegationen mot arbetslivskriminalitet ifrågasätter om begränsningen av bestämmelsens tillämpningsområde till att enbart bryta sekretess till skydd för enskilda är nödvändig. Enligt delegationen bör möjligheten att inte lämna ut information om övervägande skäl talar för sekretess anses ge tillräckligt goda möjligheter för en aktör att hemlighålla, inte bara särskilt skyddsvärda uppgifter om en enskild, utan även särskilt skyddsvärda uppgifter om en myndighets verksamhet. Delegationen understryker vikten av att myndigheterna ges möjlighet att utbyta den information de behöver för ett effektivt myndighetsgemensamt arbete och att regelverket inte hindrar ett ändamålsenligt utbyte av uppgifter.

En del remissinstanser, bl.a. *SKR, Jämställdhetsmyndigheten* och *Botkyrka kommun*, anser att det är angeläget att den sekretess som gäller för hälso- och sjukvården och socialtjänsten upprätthålls för att bl.a. förhindra att utsatta personer annars underlåter att söka den hjälp och stöd de behöver. Andra remissinstanser, bl.a. *Försäkringskassan* och *Karlstads kommun*, bedömer att även sådana uppgifter är viktiga i arbetet att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdsystemen, t.ex. för att kontrollera om individer förekommer i ärenden hos flera socialnämnder samtidigt. *Konkurrensverket* anser att det behövs ytterligare undantag från bestämmelsens tillämpningsområde för att inkludera t.ex. uppgifter i myndighetens verksamhet som enligt specifika bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen omfattas av absolut sekretess och där skälet till detta i vissa fall grundas på implementering av EU-direktiv. *Region Stockholm* för fram liknande synpunkter om sekretess som avser PKU-biobanken och PKU-registret eller färdtjänsten (25 kap. 15 § OSL och 29 kap. 6 § OSL).

Arbetsmiljöverket instämmer i uttalandena i promemorian om vilka sekretessregler som den föreslagna bestämmelsen ska vara tillämplig på och när det gäller vilka sekretessbestämmelser som ska vara generellt undantagna från den föreslagna sekretessbrytande regeln. *Statistiska centralbyrån (SCB)* anser att det är bra att den sekretessbrytande bestämmelse som föreslås i promemorian inte omfattar sådan sekretess som gäller i särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden enligt 24 kap. 8 § OSL.

Skälen för regeringens förslag

Viss sekretess bör vara undantagen från uppgiftsskyldigheternas tillämpningsområden

Hos en del av de berörda aktörerna kan det bedrivas verksamhet eller finnas uppgifter där skälen för sekretess är särskilt stark. Det kan t.ex. handla om sekretess som ansetts vara så angelägen att den undantagits från tillämpningsområdet för generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Sekretess som inte bryts med stöd av generalklausulen är sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register enligt lagen (2013:794) om vissa register för forskning om vad arv och miljö betyder för människors hälsa (24 kap. 2 a § OSL), statistiksekretess (24 kap. 8 § OSL), hälso- och sjukvårdssekretess (25 kap. 1–8 §§ OSL), socialtjänstsekretess (26 kap. 1–6 §§ OSL), sekretess hos tillståndsmyndighet inom postområdet m.m. (29 kap. 1 och 2 §§ OSL), sekretess inom Riksbankens och Riksgäldskontorets verksamhet och myndigheternas uppdragsverksamhet för enskilds räkning (31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§ OSL), sekretess hos Barnombudsmannen eller i verksamhet enligt lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter (33 kap. 2 och 4 a §§ OSL), sekretess i medlingsärenden hos domstol m.fl. (36 kap. 3 § OSL), sekretess hos notarius publicus (40 kap. 2 § OSL) och sekretess i samband med lagring och teknisk bearbetning av personuppgifter (40 kap. 5 § OSL).

Frågan om lämpligheten att låta uppgifter som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess enligt 25 kap. 1–8 §§ OSL och socialtjänstsekretess enligt 26 kap. 1–6 §§ OSL omfattas av ett uppgiftsutbyte har uppmärks-

ammats av flera remissinstanser. Regeringen instämmer i vad bl.a. *Försäkringskassan* och *Karlstads kommun* anför om vikten av att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen för att motverka felaktiga utbetalningar från dessa system. Det är dock samtidigt viktigt att säkerställa att ett utökat utbyte av uppgifter inte medför att individer som behöver stöd och hjälp drar sig för att söka den kontakten av rädsla för att känsliga uppgifter ska spridas till andra myndigheter, vilket påpekas av bl.a. *SKR* och *Jämställdhetsmyndigheten*.

Frågan om i vilken utsträckning det är lämpligt att låta kommunerna, och framför allt socialtjänsten, utbyta uppgifter som omfattas av socialtjänstsekretess har aktualiserats i andra sammanhang. Kommunernas socialtjänster omfattas t.ex. redan av lagen om underrättelseskylldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och är därmed skyldiga att underrätta andra aktörer vid misstankar om felaktiga utbetalningar (se prop. 2018/19:132 s. 45). Det skulle därför ligga nära till hands att även låta den uppgiftsskyldighet som nu föreslås avse uppgifter som omfattas av socialtjänstsekretess. De föreslagna uppgiftsskyldigheterna omfattar dock ett bredare och mer kontinuerligt utbyte av uppgifter än vad som är möjligt med stöd av lagen om underrättelseskylldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Uppgiftsskyldigheten som avser arbetet för att motverka felaktiga utbetalningar föreslås inte heller begränsas till situationer där beslut om utbetalningar från välfärdssystemen redan har fattats eller där det finns anledning att anta att en felaktig utbetalning har skett, utan är tillämplig även inför att beslut ska fattas (se avsnitt 6.2). Uppgiftsskyldigheterna innebär även en presumtion för att uppgifter som behövs i viss verksamhet hos mottagande aktör ska lämnas ut (se avsnitt 6.6). Om de föreslagna uppgiftsskyldigheterna skulle avse uppgifter som omfattas av socialtjänstsekretess skulle det kunna innebära en viss risk för att människor som är särskilt utsatta undviker att söka den hjälp och det stöd hos socialtjänsten som de behöver. Med hänsyn till detta, och till att det i promemorian inte lämnas något förslag om att uppgiftsutbytet ska avse uppgifter som omfattas av socialtjänstsekretess, anser regeringen att förutsättningarna för att bryta socialtjänstsekretessen behöver analyseras närmare. Regeringen har också gett en utredare i uppdrag att överväga och föreslå förbättrade möjligheter att utbyta information om enskilda inom och mellan myndigheter och andra organ som enligt OSL jämställs med myndigheter (dir. 2023:146). Utredaren ska bl.a. överväga och lämna förslag på en generell sekretessbrytande bestämmelse som gör det möjligt att på ett effektivt sätt lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ. Uppdraget ska i den delen redovisas i augusti 2024. Förslaget kommer därefter att tas om hand och beredas inom Regeringskansliet.

I promemorian föreslås en generell sekretessbrytande bestämmelse som ska vara tillämplig på samtliga myndigheter och därmed likställda organ enligt offentlighets- och sekretesslagen. Från bestämmelsens tillämpningsområde har som följd därav föreslagits samma undantag för viss sekretess som enligt generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL, som också är en generell tillämplig bestämmelse. De uppgiftsskyldigheter som nu föreslås är i stället avgränsade till en bestämd krets aktörer. En del av den sekretess som undantagits från generalklausulens tillämpningsområde är sannolikt

inte tillämplig i de berörda aktörernas verksamhet. Det kan emellertid inte helt uteslutas att uppgifter som omfattas av sådan sekretess skulle kunna komma de berörda aktörerna till del i en sådan kontext att den sekretess som gäller för uppgifterna kan överföras till mottagande aktör. Regeringen anser därför att det är motiverat att avgränsa uppgiftsskyldigheternas tillämpningsområde på motsvarande sätt som enligt förslaget i promemorian.

Några remissinstanser, bl.a. *Arbetsmiljöverket* och *Konkurrensverket*, anser dock att det bör göras undantag för fler typer av sekretess. Till skillnad från vad som föreslås i promemorian är regeringens förslag om nya uppgiftsskyldigheter begränsat till att avse vissa uppgifter som behövs i viss verksamhet hos vissa aktörer. Vidare, som regeringen återkommer till i avsnitt 6.6, finns det möjlighet att göra undantag från uppgiftsskyldigheterna i fråga om uppgifter där övervägande skäl talar för att sekretesskyddet ska upprätthållas. De berörda aktörerna har således möjlighet att i varje enskilt fall bedöma om de skäl som talar för sekretess är så starka att uppgiften inte bör lämnas ut. Regeringen bedömer därmed att det, med vissa undantag som redogörs för nedan, inte är nödvändigt att undanta fler typer av sekretess från uppgiftsskyldigheternas tillämpningsområde.

Skyldigheten att lämna uppgifter som avser myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser bör bryta sekretess som skyddar även andra intressen än enskilda personliga och ekonomiska förhållanden

Många statliga myndigheter har uppgifter i sin verksamhet som omfattas av sekretess till skydd för andra intressen än den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden. Det kan handla om sekretess som syftar till att skydda rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer, rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, intresset av att förebygga eller beivra brott, det allmännas ekonomiska intresse eller intresset av att bevara djur- eller växtart. I 18 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd främst för intresset av att förebygga eller beivra brott hänförligt till förundersökningar, underrättelseverksamhet m.m. Härutöver aktualiseras exempelvis för vissa myndigheter utrikessekretess (15 kap. 1 § OSL) och försvarssekretess (15 kap. 2 § OSL) samt sekretess till skydd för verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn (17 kap. 1–2 §§ OSL).

Ett av syftena med den föreslagna lagen om uppgiftsskyldighet är att ge statliga myndigheter som deltar i samverkan mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet tillgång till uppgifter som behövs för att genomföra myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser. I den kartläggning som redovisas i delrapporten har flera av de samverkande myndigheterna framfört att de i samband med sådana kontroller har behov av uppgifter som kan omfattas av sekretess till skydd för andra intressen än för enskildas ekonomiska och personliga förhållanden, t.ex. uppgifter om pågående förundersökningar, inkomna tips eller vilka arbetsplatser en annan myndighet planerar att kontrollera (se avsnitt 6.2). Sådana uppgifter kan omfattas av sekretess enligt exempelvis 18 kap. 1 § OSL eller 17 kap. 1 § OSL. En del uppgifter kan i dag i enskilda fall lämnas ut med stöd av

befintliga bestämmelser, t.ex. efter prövning mot det aktuella skaderekvisitet i tillämplig sekretessbestämmelse eller med stöd av general-klausulen i 10 kap. 27 § OSL. Uppgifterna kan också i vissa fall lämnas ut med stöd av 10 kap. 24 § OSL, när det finns en misstanke om ett begånget brott där fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas leda till någon annan påföljd än böter.

Regeringen instämmer visserligen i vad som anförs i promemorian om att det kan finnas särskilt starka skäl att inte röja denna typ av uppgifter. I exempelvis den brottsbekämpande verksamheten kan det finnas uppgifter om metoder och tillvägagångssätt som skulle kunna hämma det brottsbekämpande arbetet om de röjs. De aktuella uppgifterna är dock av central betydelse för att de samverkande myndigheterna ska ha möjlighet att på ett effektivt sätt göra ett lämpligt urval av arbetsplatser som kan bli föremål för kontroll. Regeringen anser därför att skyldigheten att lämna ut uppgifter som behövs för att planera, genomföra och följa upp myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser även bör omfatta uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för andra intressen än till skydd för enskilda, t.ex. till skydd för intresset av att förebygga eller beivra brott hänförligt till bl.a. förundersökningar (18 kap. OSL) eller verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn (se 17 kap. 1–2 §§ OSL). Som behandlas i avsnitt 6.6 följer av förslaget att en uppgift inte ska lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. En uppgift ska inte heller lämnas om det skulle försvåra den berörda myndighetens förutsättningar att utföra sitt primära uppdrag eller annat arbete eller verksamhet. Regeringen bedömer, i likhet med *Delegationen mot arbetslivskriminalitet*, att denna möjlighet att avstå från att lämna ut uppgifter tillgodoser eventuella behov av att hemlighålla särskilt skyddsvärda uppgifter.

De statliga myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet kan ha uppgifter i sin verksamhet som skyddas av sekretess till skydd för andra intressen än intresset av att beivra eller förebygga brott eller att skydda annan kontrollverksamhet. Regeringen bedömer att det framför allt kan handla om sekretess till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer (15 kap. OSL), och det allmännas ekonomiska intresse (19 kap. OSL). Av den kartläggning som redovisas i delrapporten framkommer dock att behoven av uppgifter hos de statliga myndigheter som deltar i samverkan vid myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser främst rör uppgifter som kan skyddas av sekretess med stöd av 17 kap. och 18 kap. OSL (se delrapporten s. 146–166). Regeringen bedömer även att den avgränsning av uppgiftsskyldigheten till uppgifter som behövs för att planera, genomföra eller utföra myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser inom ramen för sådan samverkan som regeringen beslutar om begränsar vilken typ av sekretessbelagda uppgifter som kan komma att lämnas ut (se avsnitt 6.2). Det kan emellertid inte helt uteslutas att uppgifter som behövs i den kontexten och för de ändamålen i något enskilt fall kan omfattas av sekretess till skydd även för andra intressen. Regeringen bedömer att den sekretess som då skulle kunna komma i fråga är sekretess till skydd för Sveriges förbindelser med bl.a. en annan stat enligt 15 kap. 1 § OSL, s.k. utrikessekretess, eller till skydd för rikets säkerhet enligt 15 kap. 2 § OSL,

s.k. försvarssekretess. Det bedöms vara osannolikt att uppgifter som omfattas av annan sekretess träffas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten. Konsekvenserna av att låta uppgiftsskyldigheten avse uppgifter som omfattas av utrikessekretess eller försvarssekretess är dock inte tillräckligt utredda. Uppgiftsskyldigheten bör därför inte gälla sådana uppgifter.

Skyldigheten att lämna sekretessbelagda uppgifter som behövs för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen bör endast avse uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda

Den information som inhämtas under en förundersökning eller vid annan kontrollverksamhet kan givetvis visa sig innehålla uppgifter som kan behövas inför ett beslut om en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd eller vid efterkontroll av ett sådant beslut. Vid den kartläggning som redovisas i delrapporten har dock inte framkommit ett lika tydligt behov av uppgifter som bryter sekretess till skydd för andra intressen än för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden. I denna del bedömer regeringen, i likhet med vad som anförs i promemorian, att uppgiftsskyldigheten endast bör bryta sekretess till skydd för enskilda. Det innebär att uppgifter som rör t.ex. skatterevision eller brottsanmälningar och för vilka sekretess kan gälla enligt 17 kap. eller 18 kap. OSL inte omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Vad gäller sådana uppgifter finns det, som nämns ovan, emellertid möjlighet för den aktör som förfogar över uppgiften att själv göra en bedömning av om uppgiften kan lämnas ut med stöd av befintlig reglering. Det gör att det med vissa undantag redan i dag är möjligt att utbyta sekretessbelagd information som skyddar det allmänna där det uppstår behov av uppgiftsutbyte.

6.6 En intresseavvägning ska göras innan en sekretessbelagd uppgift lämnas ut

Regeringens förslag: En sekretessbelagd uppgift ska inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva till förslaget eller yttrar sig inte särskilt över det. *Delegationen mot arbetslivskriminalitet* instämmer i det förslag som redovisas i promemorian att det är nödvändigt att förena den generella sekretessbrytande bestämmelsen med vissa begränsningar och villkor, för att tillgodose att bestämmelsen inte leder till större inskränkningar i den personliga integriteten än nödvändigt.

Många remissinstanser, bl.a. *Arbetsmiljöverket*, *Skellefteå kommun*, *Försäkringskassan* och *Migrationsverket*, lyfter dock risker för tillämpningsproblem vid bedömningen av en annan myndighets behov i förhållande till de skäl som talar för fortsatt sekretess och risker för felbedömningar då olika nivåer av sekretesskydd kan gälla hos olika aktörer.

Migrationsverket och Försäkringskassan efterfrågar även en bredare översyn av behovet av olika sekretess för samma slags uppgifter i olika verksamheter och mellan myndigheter. Delegationen mot arbetslivskriminalitet påpekar att om prövningen av om det finns övervägande skäl uppfattas som alltför komplicerad kan det påverka bestämmelsens effektivitet. Vidare framför bl.a. *Uppsala kommun* att formuleringen övervägande skäl innebär en risk för en mer restriktiv tolkning av möjligheten till uppgiftsutbyte än vad som varit avsett. Flera remissinstanser, bl.a. *Brå* och *Konkurrensverket*, efterfrågar fler exempel på i vilka fall det finns övervägande skäl att upprätthålla sekretess. *Skatteverket* framför att promemorians exemplifiering av i vilka fall övervägande skäl talar för att upprätthålla sekretesskyddet för vissa uppgifter, innebär att uppgifter från myndighetens beskattningsverksamhet inte kommer att kunna utlämnas till myndigheter vars verksamhet endast omfattas av sekretessreglerna i 21 kap. OSL.

Flera remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Stockholm*, anser att det behövs en mer omfattande analys av behovet av förändringar av sekretessbestämmelserna för att skydda uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden när de lämnas från områden med starkare sekretess till områden med svagare sekretess. Enligt Förvaltningsrätten i Stockholm riskerar avsaknaden av kompletterande sekretessbestämmelser att leda till att uppgifter, som en annan myndighet egentligen behöver, inte lämnas ut. *Arbetsmiljöverket* ser även en viss risk för att det varierande sekretesskydd som genom förslaget kommer kunna råda för uppgifter som lämnas mellan myndigheter – allt annat lika – gör det svårare att förutse vilket sekretesskydd olika uppgifter kommer att ha. Förvaltningsrätten i Stockholm och Migrationsverket efterfrågar även klargöranden kring hur möjligheten att i enskilda fall beakta integritetshänsyn förhåller sig till den föreslagna breda möjligheten till rutinmässigt uppgiftsutbyte.

Migrationsverket, som inte kan tillstyrka förslaget, framhåller dessutom att om myndigheten lämnar ut uppgifter till andra myndigheter där dessa får svagare sekretesskydd kan det påverka förtroendet för myndigheten.

Skälen för regeringens förslag

Det finns en presumtion för att uppgifter som omfattas av lagen ska lämnas ut

Regeringen anser att intresset av att kunna hindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och genomföra myndighetsgemensam samverkan mot arbetslivskriminalitet är starkt. Samtidigt är uppgifter som omfattas av sekretess ofta känsliga. Uppgiftsskyldigheterna bör därför utformas så att det finns en möjlighet att i ett enskilt fall beakta starka intressen som talar för ett fortsatt sekretesskydd, t.ex. särskilt starka integritetsintressen rörande enskilda. Enligt regeringen bör en uppgift inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Som framhålls i promemorian är förslagets krav på övervägande skäl ett uttryck för att behovet av ett utökat informationsutbyte för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen eller för att genomföra myndighetsgemensamma arbetsplatskontroller normalt sett ska ha företräde framför andra intressen. Det finns med andra ord en

presumtion för att uppgifter ska lämnas ut. Regeringen bedömer, till skillnad från *Uppsala kommun*, att detta tydligt följer av bestämmelsens ordalydelse. I förhållande till det förslag som lämnas i promemorian är dessutom regeringens förslag till en ny lag om uppgiftsskyldighet tydligt avgränsat till vissa kategorier av uppgifter som behövs i vissa författningsreglerade verksamheter för vissa ändamål. Regeringen bedömer därmed att ramarna för den intresseavvägning som ska göras i förhållande till mottagande aktörs behov bör vara tillräckligt tydliga för att avhjälpa de tillämpningsproblem som lyfts av bl.a. *Skellefteå kommun*.

Uppgifter ska dock inte lämnas ut om övervägande skäl talar mot det

Syftet med att införa undantag från uppgiftsskyldigheterna är att säkerställa att de inte går längre än vad som är motiverat och att skyddet för sekretessbelagda uppgifter upprätthålls i situationer där ett utlämnande framstår som så olämpligt att övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företrädare framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Som nämns ovan är kravet på övervägande skäl ett uttryck för att behovet av en viss uppgift hos den mottagande aktören normalt ska ha företrädare framför andra intressen. Det går samtidigt inte att utesluta att en uppgift som kan behövas hos mottagande aktör i ett enskilt fall kan vara särskilt känslig. Möjligheten att avstå från ett utlämnande är därmed avsett att träffa de undantagsfall där ett annat intresse ändå bör ges företräde, t.ex. i situationer där ett utlämnande av en viss uppgift framstår som mycket olämpligt. Som exempel kan nämnas uppgifter som är av särskilt integritetskänslig art. Det kan t.ex. röra sig om mera integritetskänsliga uppgifter om hälsa, sexuell läggning eller politisk övertygelse. De skäl som talar mot ett utlämnande av den aktuella uppgiften får då vägas mot det behov av just den uppgiften som finns i mottagande aktörs verksamhet.

Det kan finnas särskilt starka skäl för att inte röja uppgifter även i andra fall. Skyldigheten att lämna uppgifter som behövs för att planera, genomföra och följa upp myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser är inte begränsad till att bryta sekretess till skydd för enskilda utan bryter även sekretess till skydd för andra intressen (se avsnitt 6.5). I exempelvis den brottsbekämpande verksamheten kan det finnas uppgifter om metoder och tillvägagångssätt som skulle kunna hämma det brottsbekämpande arbetet om de röjs. Sådana uppgifter kan även förekomma i annan typ av kontroll- eller tillsynsverksamhet. Även om uppgifter är av stor betydelse för en annan aktör, får ett informationsutbyte inte inskränka den utlämnande aktörens möjligheter att utföra sitt primära uppdrag eller i övrigt försvåra aktörens arbete och verksamhet.

En närmare redogörelse för intresseavvägningen och vilken typ av uppgifter som kan anses vara särskilt känsliga lämnas i författningskommentaren, i linje med vad som efterfrågas av bl.a. *Brå* och *Konkurrensverket*.

En uppgift ska inte heller lämnas ut om sekretesskyddet blir väsentligt svagare på ett sätt som innebär att övervägande skäl talar emot ett utlämnande

Vid intresseavvägningen ska också, som utgångspunkt, sekretesskyddet hos den mottagande aktören vägas in i bedömningen. Verksamheten hos de aktörer som omfattats av kartläggningen i delrapporten omfattas av

olika typer av sekretess av olika styrka. Det innebär, som påpekas av flera remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Stockholm*, att uppgifter som lämnas mellan dessa aktörer i vissa fall kan få ett svagare sekretesskydd. Vad gäller sekretess till skydd för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden kan sådana uppgifter komma att omfattas av absolut sekretess, t.ex. inom ramen för Skatteverkets beskattningsverksamhet och hos Arbetsmiljöverket i fråga om arbetstagares anmälan i ärende om arbetarskydd (se 27 kap. 1, 2 och 5 §§ OSL respektive 28 kap. 14 § första stycket andra meningen OSL). För det fall sådana uppgifter lämnas ut till exempelvis kommunernas socialtjänster eller till Migrationsverket för sådan verksamhet som omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten skulle de omfattas av sekretessbestämmelser där det finns en presumtion för sekretess (se bl.a. 26 kap. 1 § och 37 kap. 1 § OSL). Detsamma gäller om uppgiften skulle lämnas till brottsbekämpande myndigheter inom ramen för samverkan mot arbetslivskriminalitet (se 35 kap. 1 § OSL). Uppgifter som lämnas till eller mellan dessa aktörer kommer därmed enligt regeringens bedömning fortsatt att ha ett tillräckligt skydd.

I en del av de berörda aktörernas verksamheter omfattas uppgifter dock av sekretessbestämmelser där det finns en presumtion för offentlighet. Det handlar t.ex. om uppgifter som förekommer i ärenden eller i verksamhet som bedrivs hos Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan, CSN, arbetslöshetskassorna, Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket och inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (se t.ex. 28 kap. 1–5 §§, 28 kap. 9 §, 28 kap. 11 och 12 §§, 28 kap. 13 och 14 §§ första stycket första meningen respektive 22 kap. OSL). Uppgifter som lämnas till dessa aktörer kommer därmed typiskt sett att ha ett svagare skydd. Det bör dock understrykas att en presumtion för offentlighet inte utesluter att sekretess fortfarande kan gälla för vissa typer av uppgifter. Presumtionen för offentlighet kan alltså brytas om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas genom bestämmelsen. Det ska även framhållas att därutöver gäller den sekretess som enligt 21 kap. OSL är tillämplig på uppgifter oaktat i vilka sammanhang de förekommer och som ger ett minimiskydd för den enskildes personliga integritet. Sekretessen enligt dessa bestämmelser omfattar bl.a. uppgifter om en enskilds hälsa och sexualliv, förföljda personer och utlännings säkerhet i vissa fall.

Vanliga regler om partsinsyn kommer dock att gälla hos mottagande myndigheter, vilket bl.a. innebär att sekretess för uppgifter i ett mål eller ärende hos en myndighet kan få ge vika för en parts rätt till insyn i målet eller ärendet. Även detta kan behöva beaktas vid intresseavvägningen.

Skyldigheten att lämna uppgifter som behövs för myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser föreslås även bryta sekretess till skydd för andra intressen än för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden (se avsnitt 6.5). Det innebär t.ex. att uppgifter som förekommer hos brottsbekämpande myndigheter, t.ex. rörande anmälningar och pågående förundersökningar, kan komma att lämnas ut. Regeringen bedömer att sådana uppgifter kommer att få ett tillräckligt skydd hos mottagande myndigheter. Bestämmelser om sekretess till skydd främst för intresset av att förebygga eller beivra brott finns i 18 kap. OSL. Bland de statliga myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet kan sådana bestämmelser i första hand gälla hos Ekobrottsmyndigheten, Polismyndig-

heten och Åklagarmyndigheten, men de kan även bli aktuella hos Skatteverket. Av 18 kap. 1 och 2 §§ OSL framgår att sekretess bl.a. gäller för uppgift som hänför sig till viss verksamhet hos brottsbekämpande myndigheter, t.ex. inom ramen för förundersökning eller underrättelseverksamhet. Sekretess enligt 18 kap. 1 eller 2 §§ OSL kan emellertid också gälla hos myndigheter som inte bedriver brottsbekämpande verksamhet. Sekretessen gäller nämligen för uppgift som hänför sig till förundersökning eller underrättelseverksamhet hos de i bestämmelserna angivna myndigheterna. Det innebär att sekretessen följer med uppgiften när den lämnas vidare till en annan aktör som betraktas som myndighet enligt offentlighets- och sekretesslagen. När brottsbekämpande och icke-brottsbekämpande myndigheter deltar i samma möten eller annars utbyter information, t.ex. som är fallet för de myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet, kan det inte uteslutas att icke-brottsbekämpande myndigheter får del av uppgifter som rör just verksamhet för att förebygga och beivra brott. Om sådana uppgifter lämnas ut i allmänna handlingar följer alltså sekretessen enligt 18 kap. 1 och 2 §§ OSL med uppgifterna, men även för muntliga uppgifter uppstår en tystnadsplikt (se 1 kap. 1 § OSL). Det finns också bestämmelser om sekretess till skydd för en myndighets verksamhet med att biträda en brottsbekämpande myndighet (18 kap. 3 § OSL).

Det kan inte uteslutas att uppgifter som behövs för myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser i något enskilt fall kan omfattas av sekretess till skydd för andra intressen än att förebygga och beivra brott (se avsnitt 6.5). Det kan t.ex. handla om uppgifter som förekommer i tillsyns- och kontrollverksamhet (17 kap. OSL). En del av dessa sekretessbestämmelser innebär att sekretess följer med en uppgift när den lämnas vidare. Så är t.ex. fallet för sekretess till skydd för en pågående granskning (17 kap. 2 § OSL). Andra bestämmelser, t.ex. sekretess till skydd för förberedelser för inspektion, revision och annan granskning (17 kap. 1 § OSL), innebär att sekretessen enbart gäller för en uppgift när den förekommer i en viss verksamhet. För att en uppgift som lämnas ut från sådan verksamhet ska ha ett fortsatt sekretesskydd hos den aktör som mottar uppgiften, krävs att den omfattas av en sekretessbestämmelse som gäller i den andra aktörens verksamhet. Om så inte är fallet, kan uppgiften vid ett utlämnande riskera att offentliggöras.

Som redogjorts för ovan finns det en rad sekretessbestämmelser som kan aktualiseras hos de myndigheter som mottar uppgifter som skyddar uppgifter om enskildas ekonomiska och personliga förhållanden. När myndigheter tar emot uppgifter som skyddas av sekretess till skydd för allmänna intressen och tillför dessa till den egna verksamheten kan uppgifterna därmed komma att skyddas av sådan sekretess som gäller för den verksamheten eller i ett visst ärende, t.ex. sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL när det gäller Skatteverket eller 28 kap. 1 § OSL när det gäller Försäkringskassan. Uppgifterna kan också omfattas av det minimiskydd för sådana uppgifter som regleras i 21 kap. OSL. Sekretessen kommer dock vara mer eller mindre stark.

Uppgifterna kan även skyddas av sekretess till skydd för allmänna intressen som gäller hos mottagande myndigheter. Exempelvis kan sådan sekretess som enligt 17 kap. 1 § OSL skyddar uppgifter om en viss myndighets förberedelser inför en granskning även gälla hos en myndighet

som biträder granskningsmyndigheten, t.ex. genom att lämna synpunkter på granskningsplaner. Sekretess enligt nu nämnda bestämmelse kan också gälla hos mottagande myndighet om uppgiften ska användas för myndighetens egna förberedelser inför en granskning. Som nämns ovan omfattas dessutom vissa uppgifter av sekretess oavsett hos vilken myndighet uppgifter förekommer, t.ex. uppgifter som hänför sig till en pågående granskning (17 kap. 2 § OSL).

Som framkommit förväntas uppgifter som lämnas ut med stöd av de föreslagna uppgiftsskyldigheterna i många fall få ett tillräckligt sekretesskydd även efter ett överlämnande till en av de aktuella aktörerna. I vissa fall kommer dock uppgifter få ett svagare sekretesskydd. I likhet med vad som anförs i promemorian anser regeringen att det faktum att styrkan i sekretessen kan skilja sig åt hos den utlämnande och den mottagande aktören som huvudregel inte ska vara av avgörande betydelse. I vissa fall kan emellertid övervägande skäl tala emot ett utlämnande, t.ex. om det skulle framstå som mycket olämpligt att en viss uppgift får en svagare skyddsnivå eller riskerar offentliggöras hos den mottagande aktören. I sådana situationer ska en uppgift inte lämnas ut. Några remissinstanser, bl.a. *Skatteverket*, framför att detta i praktiken skulle utesluta utlämnande av uppgifter som i deras verksamhet omfattas av särskilt stark sekretess. Regeringen noterar i sammanhanget att flera aktörer inom ramen för den kartläggning som redovisas i delrapporten har uttryckt behov av uppgifter från Skatteverket som omfattas av absolut sekretess, t.ex. uppgifter som förekommer i arbetsgivardeklarationer. Ett sådant starkare sekretesskydd kan vara en indikation på att övervägande skäl talar emot utlämnande av en viss uppgift. Vid bedömningen ska dock även hänsyn tas till sekretessens föremål, dvs. den uppgift som kan hemlighållas. Betydelsen av att en viss uppgift hemlighålls i en viss situation är beroende av omständigheterna vid utlämnandet. Att regeringen bedömer att det finns skäl att skapa en presumtion för att uppgifter ska lämnas ut innebär att de behov som finns hos de aktörer som omfattas av den nu föreslagna lagen generellt bör anses väga tyngre än andra intressen. Undantaget i förslaget är därmed tänkt att tillämpas främst i de fall ett utlämnande av en viss uppgift till en verksamhet med ett lägre sekretesskydd eller där sekretesskydd saknas, till följd av uppgiftens karaktär, skulle framstå som så olämpligt att övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Som exempel kan nämnas om det i det enskilda fallet inte skulle anses tillräckligt att uppgifterna hos den mottagande myndigheten endast omfattas av sådan sekretess som enligt 21 kap. OSL gäller hos alla myndigheter och andra organ som ska tillämpa offentlighets- och sekretesslagen. Enligt de bestämmelserna finns det en presumtion för offentlighet. Utlämnande aktör får således bedöma om en viss uppgift bör skyddas av ett starkare skaderekvisit.

Regeringen har viss förstäelse för de synpunkter som förts fram av bl.a. *Försäkringskassan* och *Migrationsverket* rörande risken att olika aktörer gör olika bedömningar av i vilka situationer ett svagare sekretesskydd hos mottagande aktör kan godtas. Det ligger dock i sakens natur att en exakt tillämpning av bestämmelser som syftar till att undvika orimliga resultat inte är möjlig, utan de bör innehålla ett visst mått av skönsmässighet. Det är alltså ofrånkomligt att det kan uppstå avgränsningsfrågor som till viss

del också måste lämnas till rättstillämpningen. Vad gäller risken för felbedömningar avseende vilken typ av sekretess som är tillämplig i en annan aktörs verksamhet, bedömer regeringen att risken för dessa typer av tolknings- och tillämpningsproblem till stor del avhjälpas genom de avgränsningar som regeringen föreslår i förhållande till de generella förslag till uppgiftsutbyte som presenteras i promemorian. I den del oklarheter kvarstår bör de kunna avhjälpas genom exempelvis förhandskontakter mellan utlämnande och mottagande aktör. Detsamma gäller de risker för förslagets effektivitet och minskad förutsebarhet som lyfts av bl.a. Förvaltningsrätten i Stockholm och *Arbetsmiljöverket*.

Regeringen delar därmed också slutsatsen som redovisas i promemorian att det saknas skäl att införa kompletterande sekretessbestämmelser för att skydda uppgifter som lämnas ut med stöd av förslaget. Att införa nya bestämmelser med innebörden att sekretess för en uppgift hos utlämnande aktör vid ett utlämnande skulle överföras till en mottagande aktör, medför risk för att samma slags uppgifter skulle omfattas av olika nivåer av sekretesskydd hos den mottagande aktören. Regeringen bedömer att detta skulle innebära en större risk för tillämpningsproblem.

Hur bedömningen av om det finns övervägande skäl att inte lämna ut uppgiften bör göras

Det är viktigt att understryka att uppgiftsskyldigheterna enbart omfattar sådana uppgifter som behövs för viss författningsreglerad verksamhet. Med andra ord ska den utlämnande aktören göra en prövning av om en uppgift kan behövas för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, eller om uppgiften behövs för en annan aktörs planering, genomförande eller uppföljning av en myndighetsgemensam kontroll av en arbetsplats. Om en uppgift som behövs för sådan verksamhet t.ex. förekommer i en handling tillsammans med andra mer känsliga uppgifter, som inte behövs, ska den utlämnande aktören således inte lämna ut handlingen i dess helhet.

Prövningen av om övervägande skäl talar emot ett utlämnande ska göras innan en uppgift lämnas ut. Förvaltningsrätten i Stockholm och Migrationsverket har efterfrågat klargöranden kring hur detta förhåller sig till möjligheten att med stöd av uppgiftsskyldigheten genomföra en rutinmässig överföring av uppgifter. Som nämns i avsnitt 6.2 bör en sådan överföring av uppgifter föregås av någon typ av begäran eller dialog med den berörda aktören i anslutning till att rutinen för överföringen upprättas. I samband med en sådan begäran får den mottagande aktören precisera vilka slags uppgifter som den behöver få del av och med vilken regelbundenhet. Utlämnande myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa får då ta ställning till om övervägande skäl talar för att avvika från presumtionen för att utlämnande ska ske. I likhet med vad som framförs i promemorian bedömer regeringen att en sådan bedömning kan göras utifrån de behov av sekretess som typiskt sett finns för en viss kategori av uppgifter (se prop. 1979/80:2 Del A s. 81, 82 och 327). Regeringen förutsätter också att de berörda aktörerna, i samråd med varandra, gemensamt tar fram lämpliga former för att se till att endast lämpliga och relevanta uppgifter utbyts.

Det är i detta sammanhang viktigt att lyfta fram att den föreslagna regleringen inte påverkar tillämpningen av andra bestämmelser, t.ex. avseende myndigheters möjligheter att behandla personuppgifter, bestämmelser om partsinsyn eller bestämmelserna om s.k. användarbegränsningar till följd av en överenskommelse med annan stat. Sådana bestämmelser kommer alltså att gälla (se vidare avsnitt 6.7 och författningskommentaren).

6.7 Det saknas skäl att i nuläget presentera ytterligare författningsförslag

Regeringens bedömning: Det behövs inte några nya bestämmelser för hantering av frågor om bevarande och gallring med anledning av förslagen om nya uppgiftsskyldigheter.

Befintliga sekretessbrytande bestämmelser behöver inte upphävas eller ändras.

Bestämmelser om de berörda aktörernas personuppgiftsbehandling bör ses över om behov av detta framkommer.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över promemorians bedömning.

Ett antal remissinstanser, däribland *Polismyndigheten* och *ESV*, ställer sig bakom bedömningen att det för full effekt av förslagen även krävs ändringar i registerförfattningar och en översyn av rättsliga förutsättningar för att behandla de personuppgifter som får utbytas. *ISF* anser att regleringen med anledning av promemorians förslag även bör utreda behov av ändringar eller upphävande av befintliga sekretessbestämmelser på socialförsäkringsområdet. Enligt *Örebro kommun* bör tillämpningsområdet för lagen om underrättseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgas.

CSN för fram att uppgiftslämnande på eget initiativ innebär en viss risk för att aktörer mottar uppgifter de inte behöver. Enligt *CSN* väcks frågan om behandling av uppgifter som avser personer som inte förekommer i ärenden hos *CSN* har stöd i myndighetens registerförfattningar. *CSN* lyfter även behov av andra ändringar i myndighetens registerförfattningar.

Skälen för regeringens bedömning

Behov av nya bestämmelser om personuppgiftsbehandling har inte konstaterats

Den föreslagna lagen om uppgiftsskyldighet innebär inte någon ändring av de bestämmelser som i dag reglerar de olika aktörernas möjligheter att behandla personuppgifter. De begränsningar som finns i sådana bestämmelser kommer därmed alltså att gälla. För att de berörda aktörerna ska kunna lämna ut uppgifter i enlighet med den föreslagna uppgiftsskyldigheten krävs dock att utlämnandet inte kommer i konflikt med de bestämmelser om personuppgiftsbehandling som är tillämpliga i respektive verksamhet.

Många av de aktörer som omfattas av den kartläggning som redovisas i delrapporten omfattas av registerförfattningar, som kompletterar EU:s dataskyddsförordning. Det gäller Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, CSN, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och kommunerna. I sådana registerförfattningar finns bestämmelser om bl.a. uppgiftsminimering, begränsning av tillgång till uppgifter och andra skyddsåtgärder. Vidare finns bl.a. bestämmelser som styr för vilka ändamål personuppgifter får behandlas inom respektive verksamhet (s.k. primära ändamål) och när uppgifter får lämnas ut till andra (s.k. sekundära ändamål).

CSN lyfter att ett uppgiftslämnande på eget initiativ innebär risk för att mottagande aktörer får del av uppgifter som de inte behöver. Den föreslagna uppgiftsskyldigheten syftar emellertid till att förse mottagande aktörer med uppgifter som de behöver inom ramen för deras författningsreglerade verksamhet för att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen eller för planering, genomförande eller uppföljning av myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser. För mottagande myndigheter handlar det därmed om att utföra behandling av personuppgifter som skulle kunna vara resultat av deras egen kontrollverksamhet. Som utgångspunkt bör därför den behandling som kan tänkas bli aktuell anses rymmas inom de primära ändamålen enligt respektive aktörs registerförfattningar. I samtliga av de ovan nämnda aktörernas registerförfattningar finns dessutom sekundära ändamålsbestämmelser som ger stöd för att behandla personuppgifter när det finns en skyldighet enligt lag eller förordning att tillhandahålla information till en annan myndighet. Regeringen bedömer att det därmed inte finns behov av några ändringar av ändamålsbestämmelserna i dessa författningar för att möjliggöra den personuppgiftsbehandling som regeringens förslag medför. Det finns inte heller utrymme för en översyn av de berörda aktörernas registerförfattningar inom ramen för detta lagstiftningsärende, vilket regeringen även återkommer till nedan.

Vad gäller de brottsbekämpande myndigheterna bedömer regeringen att de uppgifter som Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten kan tänkas motta med anledning av den föreslagna uppgiftsskyldigheten som rör myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser bör omfattas av de primära ändamålen för dessas verksamhet. Vidare innehåller även dessa myndigheters registerförfattningar sekundära ändamålsbestämmelser som ger stöd för att lämna ut uppgifter till andra om det följer av en skyldighet enligt lag eller förordning (se 2 kap. 2 § lagen [2018:1693] om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område och 2 kap. 2 § lagen [2018:1697] om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område med hänvisning till 2 kap. 4 § BDL). Det saknas därmed behov av nya bestämmelser om personuppgiftsbehandling för utlämnande av uppgifter för ändamål som ligger inom brottsdatalogens tillämpningsområde.

Uppgiftsskyldigheten kan dock innebära att dessa myndigheter kan komma att tillhandahålla personuppgifter till övriga aktörer för ändamål som ligger utanför brottsdatalogens tillämpningsområde. Det innebär att EU:s dataskyddsförordning kommer att tillämpas på den personuppgiftsbehandling som dessa myndigheter utför för att lämna ut uppgifterna. Som framgår av avsnitt 6.2 bedömer regeringen att det finns rättslig grund för

sådan personuppgiftsbehandling. Eftersom den föreslagna uppgiftsskyldigheten inte är ovillkorlig ska dock de myndigheter som omfattas av brottsdatalagen, innan behandling för utlämnande sker, enligt 2 kap. 22 § BDL säkerställa att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet. Om förutsättningar finns för uppgiftslämnande enligt föreslagen sekretessbrytande bestämmelse bör dessa krav på nödvändighet och proportionalitet i regel anses vara uppfyllda.

Av de aktörer som omfattats av kartläggningen i delrapporten saknar Bolagsverket, Jämställdhetsmyndigheten, IVO och arbetslöshetskassorna specifika registerförfattningar för sina respektive verksamheter. Därmed bestämmer dessa aktörer själva ändamålen med personuppgiftsbehandlingen.

Uppgiftsskyldigheterna kan medföra behandling av känsliga personuppgifter. Sådana uppgifter är som huvudregel förbjudna att behandla. Undantag från förbudet framgår bl.a. av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning som kompletteras av 3 kap. 3 § dataskyddslagen. Enligt 3 kap. 3 § dataskyddslagen får känsliga personuppgifter behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, t.ex. bestämmelser om hantering av allmänna handlingar. Med myndighet avses samtliga statliga och kommunala organ, utom riksdagen och de beslutande kommunala församlingarna. Vidare avses andra aktörer som enligt tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen jämställs med myndigheter. Känsliga personuppgifter får också behandlas om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende. En myndighet får därutöver behandla känsliga personuppgifter om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Detta tar sikte på en myndighets faktiska handlande (se avsnitt 6.2). Enligt regeringen utgör verksamhet som innefattar myndighetsutövning ett viktigt allmänt intresse. Det är också enligt regeringen ett viktigt allmänt intresse att myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning, kan bedriva den verksamhet som tydligt faller inom ramen för deras befogenheter på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt. Den personuppgiftsbehandling som uppgiftsskyldigheten medför bedömer regeringen vara nödvändig för de berörda aktörerna att utföra sina ordinarie uppdrag och därmed för att skydda välfärdssystemen mot felaktiga utbetalningar och att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (se avsnitt 6.2). Detta bedömer regeringen vara ett viktigt allmänt intresse. Ytterst är det dock den personuppgiftsansvarige som får bedöma om en behandling av personuppgifter är förenlig med dataskyddsregleringen. Regeringen noterar även att det i registerförfattningar kan finnas särskilda bestämmelser om hantering av känsliga personuppgifter som är anpassade efter respektive aktörs verksamhet.

Den föreslagna uppgiftsskyldigheten kan även medföra personuppgiftsbehandling av uppgifter om lagöverträdelser. Stöd för den behandling som då utförs av berörda aktörer finns i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning, som kompletteras av 3 kap. 8 § dataskyddslagen. Enligt 3 kap. 8 § dataskyddslagen får myndigheter behandla uppgifter om lagöverträdelser. Det innebär att de myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som

föreslås omfattas av uppgiftsskyldigheterna kommer att kunna behandla personuppgifter om lagöverträdelser. Det kan i registerförfattning finnas andra begränsningar rörande behandling av sådana personuppgifter (1 kap. 6 § dataskyddslagen). Regeringen har inte identifierat något behov av att ändra bestämmelser som rör de berörda aktörernas möjlighet att behandla personuppgifter om lagöverträdelser med anledning av förslaget om uppgiftsskyldigheter.

Även uppgifter om personnummer och samordningsnummer kan komma att behandlas med stöd av uppgiftsskyldigheterna. Sådana personuppgifter är inte känsliga enligt EU:s dataskyddsförordning, men anses ändå vara extra skyddsvärda. Uppgifter om personnummer och samordningsnummer får enligt 3 kap. 10 § dataskyddslagen behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. För att mottagande och utlämnande aktörer på ett tillräckligt säkert sätt ska kunna identifiera en fysisk person som mottagande aktör har behov av att få uppgifter om, krävs också att personnummer och samordningsnummer kan behandlas.

I promemorian anges att det kan finnas behov av andra ändringar i de berörda aktörernas registerförfattningar för att det förslag som lämnas i promemorian ska få fullt genomslag, t.ex. i fall då registerförfattningarna innehåller detaljerade uppräknings- eller kategorier av vilka uppgifter som får behandlas. Behovet av en översyn av berörda myndigheters registerförfattningar har även lyfts av flera remissinstanser, bl.a. *ESV*, *CSN* och *Polismyndigheten*. Regeringen bedömer dock att det saknas utrymme för att i detta lagstiftningsärendet ta ställning till eventuella behov av utvidgning av hur personuppgifter får behandlas vid olika myndigheter. Regeringen har emellertid den 19 oktober 2023 gett en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter (dir. 2023:146). I uppdraget ingår bl.a. att, i den utsträckning det behövs, göra en översyn av myndigheternas registerförfattningar. Regeringen har därtill gett en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av den reglering som styr informationsutbytet och behandlingen av personuppgifter för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (dir. 2023:65). Den 24 oktober 2023 beslutade regeringen även propositionen En ny dataskyddsreglering på socialförsäkringsområdet, som bl.a. innefattar förslag om att ändamålen för vilka Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får behandla personuppgifter utvidgas till att avse sådan behandling som är nödvändig för kontrollåtgärder (se prop. 2023/23:29).

Det saknas skäl att upphäva eller ändra befintliga sekretessbrytande bestämmelser

I promemorian lyfts att förslaget om en ny generell sekretessbrytande bestämmelse kan innebära att andra bestämmelser inte längre behövs och därför bör upphävas. *ISF* för fram liknande synpunkter. Regeringen föreslår emellertid inte en generell sekretessbrytande bestämmelse, utan en ny lag som innehåller uppgiftsskyldigheter och är särskilt anpassad efter behovet av uppgifter inom viss verksamhet. Som framgår av avsnitt 5.4 har berörda aktörer redan i dag viss möjlighet att utbyta sådana uppgifter

som föreslås omfattas av de nya uppgiftsskyldigheterna, t.ex. med stöd av lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen eller inom ramen för samverkan enligt lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Regeringen bedömer dock att de behov som kommit till uttryck i kartläggningen som redovisas i delrapporten inte fullt ut tillgodoses genom befintliga regelverk (se avsnitt 6.1). De berörda aktörerna behöver därför ett verktyg i situationer där det finns behov av en viss uppgift och ett utlämnande är motiverat av integritetshänsyn. Till detta kommer att regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter (dir. 2023:146). I uppdraget ingår bl.a. att särskilt överväga och lämna förslag på en generell bestämmelse som gör det möjligt att på ett effektivt sätt lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ. Vidare ingår i uppdraget att göra en översyn av vilka befintliga sekretessbrytande bestämmelser som kan behöva upphävas eller ändras vid införandet av en generell sekretessbrytande bestämmelse. På grund härav ser regeringen inte anledning att ta ställning till frågan om upphävande av befintliga sekretessbrytande bestämmelser inom ramen för detta lagstiftningsarbete.

En del av de behov som uppmärksammats vid kartläggningen i delrapporten skulle, som förs fram av *Örebro kommun*, dock kunna tillgodoses genom en utvidgning av tillämpningsområdet för lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Ett av skälen för att den lagen infördes var att det ansågs angeläget att myndigheter skulle bistå varandra för att upptäcka felaktiga utbetalningar (se prop. 2007/08:48 s. 17). Syftet med uppgiftsskyldigheten som avser arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är emellertid vidare än att statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor ska få en signal när det finns anledning att anta att en felaktig utbetalning har ägt rum. Uppgiftsskyldigheten ska i stället säkerställa att de aktörer som administrerar utbetalningar från välfärdssystemen har korrekta beslutsunderlag i den meningen att de löpande – såväl inom ramen för den ordinarie handläggnings- och beslutsprocessen som vid efterkontroller – ska få tillgång till de uppgifter de behöver för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar. Enligt regeringens bedömning är det av stor vikt att berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor ges förutsättningar att, inom ramen för sina respektive författningsreglerade verksamheter, även vidta de förebyggande och förhindrande åtgärder som krävs för att motverka felaktiga beslut om utbetalningar från välfärdsystemen. Den föreslagna uppgiftsskyldigheten omfattar visserligen sådana uppgifter som i dag aktualiserar en underrättelseskyldighet enligt lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen. Regeringen bedömer dock att den särskilda möjlighet som den befintliga underrättelseskyldigheten erbjuder för berörda aktörer att underrätta varandra vid misstankar om felaktiga beslut om utbetalningar från välfärdssystemen fyller en så viktig funktion, och är så etablerad, att den bör kvarstå. Inte heller lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen bör därför ändras eller upphävas utan den nya uppgiftsskyldigheten bör ses som ett komplement till befintliga bestämmelser.

Det innebär att om det finns en annan uppgiftsskyldighet som reglerar utlämnande av vissa specifika kategorier av uppgifter, ska uppgifter i första hand lämnas på det sätt som är föreskrivet i enlighet med den skyldigheten. Som exempel kan nämnas 3 och 4 §§ lagen om underrättelse-skyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Ett sådant uppgiftslämnande skulle i vissa fall kunna medföra att skyldigheten enligt någon av de uppgiftsskyldigheter som nu föreslås är uppfylld. Den nya lagen om uppgiftsskyldighet har dock ett bredare tillämpningsområde än de uppgiftsskyldigheter som finns i dag (se avsnitt 6.1 och 6.2), vilket innebär att den blir tillämplig i de fall det inte finns en annan tillämplig uppgiftsskyldighet som medger utlämnande av en viss uppgift till mottagande aktör. Exempelvis är en del uppgiftsskyldigheter som finns i dag utformade på så sätt att en uppgift endast får lämnas på begäran. Den nya lagen innebär att en aktör är skyldig att på eget initiativ lämna ut en sådan uppgift, om aktören bedömer att det finns ett behov av uppgiften i mottagande aktörs författningsreglerade verksamhet och övriga förutsättningar för utlämnande enligt den nya lagen är uppfyllda. Detsamma gäller offentliga uppgifter som inte omfattas av någon uppgiftsskyldighet men som ska lämnas ut på begäran med stöd av 6 kap. 5 § OSL. De nu föreslagna uppgiftsskyldigheterna innebär att det finns en rättslig grund att lämna ut offentliga uppgifter på eget initiativ.

Det krävs inte nya bestämmelser för hantering av frågor om bevarande och gallring med anledning av förslaget om nya uppgiftsskyldigheter

De handlingar som inkommer till en mottagande myndighet utgör allmänna handlingar där. Arkivlagen (1990:782) och tillhörande förordning samt av Riksarkivet meddelade föreskrifter om gallring innehåller bestämmelser om bevarande och gallring av allmänna handlingar. Med gallring avses förstöring av allmänna handlingar eller uppgifter i allmänna handlingar. Därutöver finns bl.a. bestämmelser om längsta tid för bevarande (gallring) i myndigheters registerförfattningar med tillhörande förordningar. För bevarande respektive gallring av de uppgifter som nu föreslås utbytas gäller de befintliga bestämmelserna för hantering av uppgifter som inkommer till de olika verksamheterna. Detta innebär att om uppgifter utbyts mellan myndigheter, kan de komma att utgöra allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten och därmed omfattas av gällande regler för gallring av allmänna handlingar och uppgifter i allmänna handlingar. Regeringen delar den bedömning som redovisas i promemorian att gällande regler om bevarande och gallring är tillräckliga och att det inte behöver införas några nya bestämmelser i det avseendet. Riksarkivet är bemyndigat att utfärda såväl generella som myndighets-specifika gallringsföreskrifter vid behov. Regeringen noterar även att Riksarkivet har meddelat allmänna föreskrifter som innebär att myndigheter får gallra allmänna handlingar av uppenbart ringa betydelse när de inte längre behövs för myndighetens verksamhet (se 3 § RA-FS 2021:6).

EU:s dataskyddsförordning innehåller inte några bestämmelser om gallring. Myndigheter och andra som omfattas av föreskrifter om arkiv har dock enligt gällande rätt rättslig grund för behandling av personuppgifter för arkivändamål som normalt anses kunna ske på grundval av hänsyn till ett allmänt intresse med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning

(se prop. 2017/18:105 s. 109–111 och 116). Av EU:s dataskyddsförordning följer vidare att behandling av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse inte ska anses vara oförenligt med de ursprungliga ändamålen med behandlingen (se artikel 5.1 b). Det krävs då inte någon annan rättslig grund än den med stöd av vilken insamlingen av personuppgifter medgavs (skäl 50). Enligt regeringens mening står det klart att den behandling av personuppgifter som utförs för att uppfylla de krav som ställs i arkivlagen och anslutande föreskrifter måste anses ske för arkivändamål av allmänt intresse (se prop. 2017/18:105 s. 111).

6.8 Utlämnande av uppgifter enligt de föreslagna skyldigheterna utgör ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten

Regeringens bedömning: Det intrång i den personliga integriteten som utlämnanden av uppgifter enligt de föreslagna skyldigheterna medför är motiverat och proportionerligt.

Promemorians bedömning: I promemorian görs bedömningen att det intrång i den personliga integriteten som följer av de förslag som lämnas i den är motiverat och proportionerligt.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över bedömningen som redovisas i promemorian. *Uppsala universitet (juridiska institutionen)* anser att ställningstagandet är väl avvägt i förhållande till skyddet för den personliga integriteten. Flera remissinstanser, bl.a. *IMY, JK, ISF, Förvaltningsrätten i Stockholm, Danderyds kommun, Skatteverket* och *Sveriges advokatsamfund*, anser emellertid att det saknas fullständiga integritetsanalyser.

Skälen för regeringens bedömning

Skydd för den personliga integriteten

Sekretess mellan myndigheter och andra offentliga organ syftar i första hand till att värna om enskildas integritet. En utgångspunkt är därför att information som omfattas av sekretess inte ska vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken den hämtats in (prop. 1979/80:2 Del A s. 90). När en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet övervägs måste därför stor hänsyn tas till rätten till skydd för den personliga integriteten.

Regler till skydd mot intrång i den personliga integriteten återfinns i bl.a. regeringsformen, EU:s dataskyddsförordning, Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), offentlighets- och sekretesslagstiftningen och i författningar som reglerar behandling av personuppgifter. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Vad som närmare avses med personlig integritet är inte definierat i svensk rätt. Regeringen uttalade dock i samband med den senaste utvidgningen av integritetsskyddet i regeringsformen att en rimlig

utgångspunkt för bedömningen av behovet av ett utökat skydd för den personliga integriteten var att den skulle ske utifrån den enskildes intresse av att skydda information om sina personliga förhållanden (se prop. 2009/10:80 s. 175). Bestämmelsen i 2 kap. 6 § RF har bl.a. sin bakgrund i artikel 8 i Europakonventionen, enligt vilken var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens (prop. 2009/10:80 s. 174–176). Rättigheterna enligt denna artikel innebär inte bara ett skydd mot ingrepp i privatlivet från statens sida, utan ger också staten en skyldighet att i vissa fall vidta positiva åtgärder för att skydda den enskildes privata sfär.

Begränsningar i skyddet mot intrång i den personliga integriteten får endast göras genom lag och i den utsträckning som de är nödvändiga för att tillgodose vissa särskilt angivna ändamål (se artikel 8 i Europakonventionen och 2 kap. 20 och 21 §§ RF). De faktorer som kan anses särskilt viktiga att ta hänsyn till vid bedömningen av graden av integritetsintrång vid informationsutbyte är bl.a. om utbytet sker mellan myndigheter eller om även enskilda deltar, arten av personuppgifter som utbyts, varför detta görs, hur uppgifterna kan komma att användas samt mängden av uppgifter som kan komma att utbytas och som kan samlas på ett och samma ställe (prop. 2005/06:173 s. 15). Av förarbetena till regeringsformen framgår också att en hantering av uppgifter om enskilda som har till syfte att utreda brott allmänt sett kan betraktas som mer integritetskänslig än en hantering som inte har repressiva inslag (jfr prop. 2009/10:80 s. 183 och 184). Det innebär t.ex. att intrånget i den personliga integriteten i många fall kan betraktas som påtagligt vid ett informationsutbyte mellan myndigheter som innebär uppgifter som har samlats in för andra än brottsbekämpande ändamål lämnas till en annan myndighet – eller till annan verksamhetsgren inom samma myndighet – för att utreda och lagföra brott. Ju fler och känsligare uppgifter som lämnas och ju större den s.k. ändamålsglidningen är, desto större blir intrånget.

Intrång i enskildas rätt till personlig integritet

De uppgiftsskyldigheter som nu föreslås medför ett intrång i enskildas rätt till personlig integritet. Förslaget bedöms få till följd att personuppgifter lämnas mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor i högre utsträckning än i dag, vilket innebär en ökad spridning av personuppgifter. Det medför i sin tur risk för att en större mängd information om en enskild individ samlas hos den aktör som mottagit uppgifterna. Det kan därmed anses bidra till kartläggning av den enskildas personliga förhållanden, även om syftet med uppgiftsskyldigheten i första hand är att kunna handlägga ärenden och i övrigt uppfylla de krav som ställs på de olika aktörerna i lagstiftning och annan författning (se prop. 2009/10:80 s. 180). Att större mängder uppgifter samlas hos en och samma aktör innebär även ökade risker vid obehörig befattning med uppgifterna. Informationen kan också komma att läggas till grund för, helt lagenliga, åtgärder som har negativa konsekvenser för enskilda. Uppgifter om känsliga förhållanden, inklusive uppgifter som omfattas av sekretess, kan därtill bli tillgängliga för fler myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor och därmed för fler tjänstemän hos de berörda aktörerna. Förslaget innebär därmed risk för spridning av uppgifter som kan skada den enskildes anseende eller i

övrigt vara till men för den enskilde. Detta sammantaget innebär ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § RF.

Det intrång i den personliga integriteten som ett utlämnande med stöd av uppgiftsskyldigheterna medför är enligt regeringen nödvändigt för att skydda landets ekonomiska välstånd och intresset av att förebygga och förhindra oordning och brott. Det är sådana intressen som får ligga till grund för begränsningar av rättigheterna enligt 2 kap. 21 § RF och artikel 8.2 i Europakonventionen. Av regeringsformen följer att en begränsning aldrig får 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 (proportionalitetsprincipen). Begränsningen får inte heller göras enbart på grund av den enskildes åskådning i olika hänseenden (förbudet mot åsiktsdiskriminering). Dessa villkor innebär bl.a. att det för att införa uppgiftsskyldigheten är en förutsättning att det finns ett konkret och påtagligt behov av en sådan skyldighet och att ändamålet med begränsningen inte kan uppnås genom mindre ingripande åtgärder. Den nytta som uppgiftsskyldigheten innebär måste med andra ord väga tyngre än integritetsskyddsintresset för de personer som berörs av den ökade spridning av personuppgifter som skyldigheten medför.

Allmänna intressen som kan motivera intrång i den personliga integriteten

Ett ärende hos en statlig myndighet, kommun eller en arbetslöshetskassa ska vara ordentligt utrett, parternas intressen ska tillgodoses på ett rimligt sätt och besluten ska vara korrekta och väl motiverade. När det gäller utbetalningar från välfärdssystemen ska de gå till de mottagare som de är avsedda för. Regeringen anser, i likhet med vad som anges i promemorian, att en situation där den som ska fatta ett beslut av integritetsskäl inte får del av relevant information och därmed är förhindrad från att säkerställa att beslutet blir riktigt får konsekvenser för medborgarnas förtroende för det allmänna. Risken för felaktiga beslut utmanar därmed legitimiteten i välfärdssystemen och leder till omfattande felaktiga utbetalningar (se avsnitt 4.1 och 4.2). Fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet leder i sin tur till allvarliga samhällsproblem i form av bl.a. snedvriden konkurrens och otrygghet på arbetsmarknaden genom bl.a. utnyttjande av arbetstagare. Om myndigheter som deltar i samverkan mot arbetslivskriminalitet inte har möjlighet att effektivt undersöka arbetsplatser i syfte att kontrollera att de regelverk de förfogar över följs kan det väntas påverka efterlevnaden av regelverken, vilket får konsekvenser för arbetsmarknaden och näringslivet (se avsnitt 4.1). I många fall är alltså ett informationsutbyte mellan olika aktörer en förutsättning för att t.ex. en beslutande myndighet ska kunna få det underlag som behövs för att kunna fatta beslut i ett ärende. Regeringen anser att det allmänna intresse av att myndighetsbeslut som fattas i förhållande till enskilda grundas på ett korrekt underlag, som kan kontrolleras och vid behov kompletteras, är ett mycket tungt vägande intresse. Detta gäller inte minst beslut i verksamheter som potentiellt kan få stora återverkningar på allmänhetens förtroende för det allmänna och för legitimiteten i de grundläggande samhällssystemen såsom Sveriges välfärdssystem och skattesystem samt reglerna i arbetslivet.

Av integritetsskäl föreslås uppgiftsskyldighet endast mellan de aktörer och för den verksamhet där behov av detta har identifierats (se avsnitt 6.2 och 6.4). De statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som omfattas av uppgiftsskyldigheterna ska bara få tillgång till uppgifter när de behöver det för att bedriva verksamhet som de måste bedriva enligt lag eller annan författning (se avsnitt 6.2). Den första uppgiftsskyldigheten är vidare avgränsad till uppgifter som behövs i författningsreglerad verksamhet som avser att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förhindra, förebygga, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen. Det handlar då om uppgifter som antingen har en direkt koppling till de villkor som grundar rätt till en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd enligt tillämpligt regelverk, eller som kan ge en tydlig indikation på om nyssnämnda uppgifter är felaktiga. Den andra uppgiftsskyldigheten är avgränsad till uppgifter som behövs i författningsreglerad verksamhet som avser att planera, genomföra eller följa upp myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser inom ramen för sådan samverkan som beslutas av regeringen för att motverka fusk, regelöverträdelser eller brottslighet i arbetslivet. Uppgifter som omfattas av sekretess som bedömts särskilt angelägen att upprätthålla har helt undantagits från uppgiftsskyldigheternas tillämpningsområde.

Det intrång i den personliga integriteten som de föreslagna uppgiftsskyldigheterna medför är motiverat

Mot bakgrund av de allmänna intressen som redogörs för ovan anser regeringen att om skyddet för den enskildes personliga integritet ges för stor vikt i förhållande till andra intressen så att fusk och kriminalitet samt andra överträdelser av regelverk skyddas från samhällets kontroller, försvagas förtroendet för det allmänna åtagandet. Regeringen bedömer därmed att den hantering av uppgifter om enskilda som uppgiftsskyldigheterna medför syftar till att tillgodose ett allmänt intresse som rättfärdigar en inskränkning i den personliga integriteten.

Det kan i sammanhanget nämnas att inskränkningar i skyddet för den personliga integriteten tidigare har godtagits bl.a. när syftet har varit att motverka felaktigt utnyttjande av välfärdsmedel. Det har då bl.a. framhållits att skyddet för den personliga integriteten måste vägas mot de viktiga allmänintressen som kan motivera ett utökat informationsutbyte, såsom att informationsutbytet kan leda till en ökad effektivitet hos myndigheter, ge den enskilde bättre service och behövas för att genom bättre kontrollmöjligheter undvika att välfärdssystemen undergrävs av bidragsbrott och felaktiga utbetalningar (se prop. 2007/08:160 s. 48, prop. 2007/08:48 s. 18 och 19 och prop. 2022/23:34 s. 165 och 166).

Behandlingen av uppgifter med anledning av förslaget

Regeringen vill framhålla att en stor del av de uppgifter som berörda aktörer kommer att motta med stöd av uppgiftsskyldigheterna inte kommer att vara särskilt integritetskänsliga. En del av de uppgifter som träffas av uppgiftsskyldigheterna är vidare sådana som de berörda aktörerna redan i dag har möjlighet att få tillgång till på begäran. Exempel på mindre känsliga uppgifter som framgår av den kartläggning som redovisas i del-

rapporten är namn, uppgifter om beslut som fattats av andra myndigheter, inkomst, anställning och bosättning. Det kan dock även avse s.k. känsliga personuppgifter, t.ex. uppgifter om hälsa. Ett elektroniskt informationsutbyte innebär också ökade möjligheter för mottagande aktör att bearbeta personuppgifter. I de fall uppgifterna t.ex. används för att skapa urvalsmodeller hos de berörda aktörerna kan personuppgifterna bli föremål för sambearbetning, vilket kan ge en mer omfattande bild av en enskilds personliga förhållanden och därmed innebära ett större integritetsintrång. När det gäller vilka personuppgifter som kan komma att lämnas ut och hur dessa får behandlas hos mottagaren aktualiseras frågan om skydd mot övervakning och kartläggning av den enskilda. I detta avseende vill regeringen påtala att arten av personuppgifter som kan komma att lämnas ut med stöd av uppgiftsskyldigheten och hur de används av mottagande aktör kan begränsas av befintliga regler som styr personuppgiftsbehandling i respektive aktörs verksamhet. Det gäller även i vilka fall uppgifter kan vidarebehandlas, t.ex. för att skapa urvalsmodeller. Även om förslaget leder till att fler personuppgifter än tidigare kommer att utbytas, är behandlingen för mottagaren alltså bara tillåten i vissa angivna fall. Uppgiftsskyldigheterna kommer dessutom att avse en bestämd och avgränsad krets aktörer, där det redan i dag finns en etablerad samverkan och ett utvecklat informationsutbyte inom de verksamhetsområden som den nya lagen ska omfatta. Som nämns i avsnitt 6.2 utgår regeringen även från att såväl etablerandet av rutiner för rutinmässig överföring av uppgifter som enstaka överföringar av uppgifter föregås av kontakter mellan berörda aktörer för att säkerställa att endast relevanta uppgifter som behövs för mottagande aktörs verksamhet lämnas ut.

De personuppgifter som kommer att behandlas med stöd av uppgiftsskyldigheterna kan omfattas av flera olika skyddsåtgärder. I de registerförfattningar som är tillämpliga hos vissa berörda aktörer finns bl.a. bestämmelser om begränsningar av tillgången till personuppgifter, sök- och begränsningar och om hur länge personuppgifter får behandlas. Dessa bestämmelser är anpassade efter respektive aktörs verksamhet. Till detta kommer att respektive aktör är personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling som denne utför, vilket bl.a. innebär att aktören måste kunna visa att personuppgiftsbehandlingen är författningenslig och att den registrerades rättigheter skyddas genom att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder (se artikel 24 i EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 2 § BDL).

Ett tillfredsställande sekretesskydd för uppgifter som lämnas ut

Regeringen anser att de uppgifter som lämnas ut med stöd av uppgiftsskyldigheterna kommer att omfattas av ett tillfredsställande sekretesskydd, bl.a. med beaktande av att sekretesskyddet hos den mottagande aktören ska vägas in i bedömningen om en uppgift ska lämnas ut eller inte. Som framgår av avsnitt 6.6 ska en uppgift inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Det gäller t.ex. i en situation där det vore mycket olämpligt med ett utlämnande för att uppgiften skulle få ett för svagt sekretesskydd eller riskera offentliggöras hos mottagande aktör. I detta sammanhang beaktar regeringen att en stor del av de uppgifter som

kommer att lämnas ut redan i dag i viss mån lämnas ut med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Sekretessprövningar med stöd av generalklausulen anses många gånger innebära svåra intresseavvägningar i det enskilda fallet, vilket i de fallen skapar risk för såväl en för restriktiv tolkning som en för extensiv tolkning av dess räckvidd (se avsnitt 6.1). Genom att införa en uppgiftsskyldighet för dessa uppgifter som innebär en presumtion för att uppgifter ska lämnas ut, kommer förutsebarheten i fråga om spridningen av sekretessbelagda uppgifter därmed att öka.

Inga alternativa lösningar bedöms uppnå syftet

Ett alternativ till ett utökat informationsutbyte mellan de aktörer som beslutar om ekonomiskt stöd och ekonomiska förmåner från välfärdsystemen och som deltar i samverkan mot arbetslivskriminalitet är, som lyfts i promemorian, att uppmana den enskilde att i större utsträckning komma in med kompletterande underlag. Ett sådant alternativ skulle emellertid inte tillgodose behovet att kontrollera och verifiera lämnade uppgifter. Det skulle också öka myndigheternas inblandning i den enskildes privata sfär. I likhet med vad som anges i promemorian bedömer regeringen att en sådan lösning skulle kunna leda till en mer omfattande personuppgiftsbehandling än vad som är nödvändigt, eftersom risken för mängden överskottsinformation ökar. Regeringen noterar även att det i samband med kartläggningen i delrapporten framfördes att den enskilde i dag behöver skicka in samma underlag till flera olika myndigheter och även att enskilda behöver svara på samma frågor flera gånger i samband med arbetsplatskontroller (se promemorian s. 230 och 231).

Förslaget bedöms vara motiverat och proportionerligt

Regeringen bedömer att det inte är möjligt att uppnå syftet att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen eller att möjliggöra ändamålsenliga arbetsplatskontroller med mindre integritetskänsliga alternativ. Det finns behov av att säkerställa tillgång till uppgifter som behövs för dessa syften i situationer då uppgifterna inte är möjliga att lämna ut med stöd av befintliga regelverk. Enligt regeringen finns det dessutom fördelar för den enskilde med att fler uppgifter utbyts så att hon eller han inte behöver lämna fler uppgifter än nödvändigt.

Sammantaget anser regeringen att det allmänna intresse som de nu aktuella uppgiftsskyldigheterna motiveras av väger så tungt att de inskränkningar i skyddet för privatlivet och den personliga integriteten som regleringen innebär, med beaktande av de avgränsningar av skyldigheten som nu föreslås, inte sträcker sig längre än vad som får anses nödvändigt med hänsyn till det ändamålet som föranlett inskränkningarna (se 2 kap. 21 § RF). Begränsningarna innebär inte heller ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Vidare innebär förslaget en spridning av uppgifter som är tydlig, konkret och förutsebar samt motverkar risken för spridning av mer uppgifter än vad som behövs för att tillgodose ändamålet med förslaget. Förslaget innebär inte någon ändring av befintliga regler som styr de olika aktörernas möjlighet att behandla personuppgifter. Uppgiftsskyldigheterna innebär enligt regeringen en godtagbar avvägning mellan de starka allmänna intressen som talar för att uppgifterna ska lämnas ut och skyddet för den personliga integriteten. Det intrång som ett

utlämnande enligt de föreslagna uppgiftsskyldigheterna medför bedöms vara motiverat och proportionerligt. Prop. 2023/24:85

Som nämns i avsnitt 6.2, finns det en tydlig rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som uppgiftsskyldigheterna ger upphov till i artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning. Detta eftersom behandlingen är nödvändig för att utföra ett allmänt intresse. Det utesluter dock inte att andra rättsliga grunder samtidigt kan vara tillämpliga. Artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning gäller behandling som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Det kan t.ex. handla om författningar som anger en skyldighet för en myndighet att lämna personuppgifter till en annan myndighet. Eftersom informationsinnehavarna föreslås omfattas av en sådan uppgiftsskyldighet kommer personuppgiftsbehandlingen som sker för att fullfölja den föreslagna uppgiftsskyldigheten även vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1 c. Av förarbetena till dataskyddslagen framgår dessutom att tydliga uppdrag att behandla personuppgifter i en författning utgör en rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1 c (prop. 2017/18:105 s. 53–59).

Av artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning framgår att den rättsliga grunden, vid behandling enligt artikel 6.1 c och e, ska fastställas i unionsrätten eller i nationell rätt. Regeringens aktuella förslag föreslås fastställas i en särskild lag, dvs. i nationell rätt.

7 Förtydligande av tillämpningsområdet för lagen om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar

Regeringens förslag: Det ska förtydligas att lagen om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar ska tillämpas vid myndighetens granskningar i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Hemställans förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I hemställan föreslås även att det av lagens inledande bestämmelse ska framgå att granskningsverksamheten omfattar inledande och fördjupade granskningar.

Skälen för regeringens förslag: I 1 kap. 1 § första stycket granskningslagen finns en bestämmelse som upplyser om att lagen innehåller bestämmelser om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar som sker via systemet med transaktionskonto. I författningskommentaren har det angetts att bestämmelsen anger lagens tillämpningsområde (prop. 2022/23:34 s. 186).

Lagtextens ordalydelse ger uttryck för att Utbetalningsmyndigheten endast ska granska sådana utbetalningar som sker via systemet med transaktionskonto. Det skulle innebära att granskningsverksamheten inte kan inledas förrän de utbetalningar som omfattas av lagen (2023:454) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten börjar administreras via

systemet med transaktionskonto, vilket ska ske senast den 1 januari 2027. En sådan innebörd skulle vidare utesluta att granskning kan ske av arbetslöshetskassornas utbetalningar, eftersom dessa enligt 2 § lagen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten inte omfattas av systemet med transaktionskonto. Att även arbetslöshetskassornas utbetalningar ska omfattas av Utbetalningsmyndighetens granskning har dock varit en av utgångspunkterna för reformen, vilket bl.a. framgår av att andra bestämmelser i granskningslagen uttryckligen hänvisar till arbetslöshetskassorna (se 2 kap. 2 § 2, 4 § 1 och 5 § första stycket 2).

Utbetalningsmyndighetens granskningar ska enligt 2 kap. 1 och 3 §§ granskningslagen avse de urvalsträffar som myndighetens verksamhet med dataanalyser och urval leder till (se prop. 2022/23:34 s. 47). De urvalsträffar som genereras i verksamheten med dataanalyser och urval behöver inte vara knutna till utbetalningar som sker via systemet med transaktionskonto. Dataanalyser och urval baseras t.ex. även på sådana uppgifter som Utbetalningsmyndigheten får ta del av genom lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten (uppgiftsskyldighetslagen). Av 3 § första stycket 1 uppgiftsskyldighetslagen framgår att Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och arbetslöshetskassorna ska lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten om beslut som rör ekonomiska förmåner eller ekonomiska stöd. Uppgifter om sådana beslut kan alltså generera urvalsträffar i Utbetalningsmyndighetens verksamhet med dataanalyser och urval, oavsett om de ekonomiska förmånerna eller stöden omfattas av systemet med transaktionskonto eller inte.

Av det ovan anförda framgår att bestämmelsen i 1 kap. 1 § första stycket granskningslagen inte har varit avsedd att avgränsa granskningsverksamheten till utbetalningar som sker via systemet med transaktionskonto. Regeringen föreslår därför att det ska förtydligas att lagen är tillämplig vid myndighetens granskningar i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, och att kopplingen till systemet med transaktionskonto tas bort. Att granskningsverksamheten omfattar inledande och fördjupade granskningar behöver dock inte framgå av lagens inledande bestämmelse. Ändringen innebär att paragrafen får en utformning som bättre stämmer överens med det förslag som lämnades i betänkandet Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2020:35).

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Den nya lagen om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet samt ändringen i lagen om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar ska träda i kraft den 1 juli 2024.

Regeringens bedömning: Några övergångsbestämmelser behövs inte.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås att förslaget om nya bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen ska träda i kraft den 1 juli 2023.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över promemorians förslag eller bedömning. CSN, *Försäkringskassan* och *Migrationsverket* instämmer i att förslagen i promemorian bör genomföras så fort som möjligt. CSN och Migrationsverket framför dock att förslag som innebär en skyldighet att lämna uppgifter kan innebära ett behov av att utveckla system för digitalt informationsutbyte, vilket medför att myndigheterna behöver mer tid för anpassningar innan sådana förslag träder i kraft.

Hemställans förslag överensstämmer inte med regeringens. I hemställan föreslås att ändringen i granskningslagen ska träda i kraft den 1 juni 2024.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Förslaget till lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet

Det är angeläget att lagen kan träda i kraft så snart som möjligt. Samtidigt behöver de aktörer som påverkas av förslaget genomföra nödvändiga anpassningar, exempelvis av de slag som CSN och *Migrationsverket* för fram. Detsamma gäller eventuella behov av utbildnings- och informationsinsatser samt upprättande av sådana rutiner och överenskommelser kring uppgiftslämnande som nämns i avsnitt 6.2. Mot denna bakgrund bör den nya lagen träda i kraft den 1 juli 2024. Några övergångsbestämmelser bedöms inte behövas.

Förslaget till lag om ändring i granskningslagen

Ändringen i granskningslagen bör träda i kraft så snart som möjligt för att det ska vara tydligt för Utbetalningsmyndigheten och andra berörda myndigheter vad som gäller i fråga om lagens tillämpningsområde. Ändringen bedöms, med hänsyn till riksdagens arbete, kunna träda i kraft tidigast den 1 juli 2024. Några övergångsbestämmelser bedöms inte behövas.

9 Konsekvenser av förslaget om en lag om uppgiftsskyldighet

9.1 Behov av förändring

Som framgår av avsnitt 4.2 bedömde regeringen i budgetpropositionen för 2024 att ca 15–20 miljarder kronor betalas ut felaktigt från välfärdssystemen varje år (prop. 2023/24:1, utg.omr. 2 avsnitt 8.4). Ungefär 90 procent av det totalt skattade beloppet för felaktiga utbetalningar för 2021 orsakades av att felaktiga uppgifter låg till grund för utbetalningar

från välfärdssystemen. Drygt hälften av de felaktigt utbetalda beloppen som bedömts vara orsakade av den sökande, bedömdes bero på avsiktliga fel. Stärkta möjligheter till informationsutbyte mellan statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor skulle leda till att utbetalningar från välfärdssystemen i högre grad baserades på korrekta uppgifter, och därigenom till en förväntad minskning av de felaktiga utbetalningarna. Därför är stärkta möjligheter till informationsutbyte ett viktigt verktyg i arbetet mot felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen.

I budgetpropositionen för 2024 bedömde regeringen att arbetslivskriminalitet leder till allvarliga samhällsproblem och är en inkomstkälla för den organiserade brottsligheten (prop. 2023/24:1 utg.omr. 14 avsnitt 4.5). Sådana överträdelser bedömdes leda till att konkurrens snedvrids och att seriösa företagare konkurreras ut av oseriösa företag. De bedömdes också orsaka en otrygghet på arbetsmarknaden, att arbetskraft utnyttjas och att offentliga medel riskerar att gå till kriminella. På regeringens uppdrag genomförs myndighetsgemensamma kontroller mot arbetslivskriminalitet. De samverkande myndigheterna har framfört att arbetet skulle kunna bli mer effektivt och träffsäkert om möjligheten till informationsutbyte stärktes (se delrapporten s. 148–166).

Om förslagen i denna proposition inte genomförs kan de problem som relaterar till informationsutbyte och som avser felaktiga utbetalningar och regelöverträdelser i arbetslivet och därtill relaterad brottslighet förväntas kvarstå. Risken är att bl.a. omfattande felaktiga utbetalningar fortsatt skulle genomföras och att skattemedel därigenom fortsatt skulle riskera att gå till annat än vad som varit avsett, t.ex. till de som avsiktligt utnyttjar välfärdssystemen. I förlängningen leder dessutom felaktiga utbetalningar till ett minskat budgetutrymme för reformer som är samhällsekonomiskt motiverade. Att inte genomföra de föreslagna åtgärderna för stärkt informationsutbyte kan därtill innebära att problemen med osund konkurrens och utnyttjande och exploatering av arbetskraft kvarstår, vilket i sin tur bl.a. medför en fortsatt risk för att offentliga medel går till brottslighet.

Utbetalningsmyndigheten inledde sin verksamhet den 1 januari 2024. Myndigheten ska förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt ta över ansvaret för att betala ut vissa förmåner och stöd från de statliga välfärdssystemen. Myndigheten kommer att få tillgång till en stor mängd uppgifter och utifrån dessa uppgifter kunna genomföra systemövergripande dataanalyser och granskningar på ett sätt som befintliga myndigheter inte har möjlighet att göra i dag (prop. 2022/23:34, bet. 2022/23:FiU35, rskr. 2022/23:266).

Utbetalningsmyndigheten kommer alltså få tillgång till en betydande mängd uppgifter och befogenhet att med hjälp av dataanalys och granskning identifiera misstänkta felaktiga utbetalningar. Mot den bakgrunden kan frågan ställas om det fortfarande är nödvändigt att ge statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor stärkta möjligheter att utbyta uppgifter mellan varandra.

Regeringen bedömer att det är viktigt att förhindra och förebygga felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen så långt det är möjligt. För att åstadkomma detta är stärkta möjligheter till informationsutbyte mellan bl.a. de statliga myndigheter som beslutar om ersättningar från välfärdssystemen ett viktigt verktyg. Regeringen anser att inrättandet

av Utbetalningsmyndigheten förstärker statens arbete mot felaktiga utbetalningar. Inrättandet av Utbetalningsmyndigheten bör dock ses som ett komplement till det arbete mot felaktiga utbetalningar som bedrivs och fortsatt ska bedrivas vid de aktörer som beslutar om ersättningar. Deras behov av att få fler uppgifter än i dag kvarstår således. Förslagen i denna proposition bedöms stärka förutsättningarna och förmågan att motverka felaktiga utbetalningar hos de aktörer som beslutar om ersättningar från välfärdssystemen.

9.2 Offentligfinansiella effekter

Förslagen i promemorian omfattar hela myndighetssfären och de organ som jämföras med myndigheter enligt OSL. Förslagen bedömdes därför av utredaren att leda till konsekvenser för ett stort antal statliga myndigheter samt arbetslöshetskassorna och kommunerna (se promemorian s. 235–255). De förslag som presenteras i denna proposition är i jämförelse med förslagen som lämnas i promemorian tydligt avgränsade till vissa specifika syften och aktörer. Regeringen bedömer därför att förslagen kommer att leda till konsekvenser för väsentligt färre aktörer. Förslagen bedöms huvudsakligen påverka de aktörer som beslutar om ersättningar från välfärdssystemen, de som registrerar uppgifter av betydelse för välfärdssystemen, och de myndigheter som beslutar om tillstånd och bedriver tillsyn över de verksamheter som omfattas av välfärdssystemen. Av avsnitt 6.4 framgår att regeringen föreslår att följande aktörer ska omfattas av uppgiftsskyldigheten som avser arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen: Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, CSN, Försäkringskassan, IVO, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, kommunerna och arbetslöshetskassorna. Förslagen bedöms också leda till konsekvenser för de myndigheter som arbetar med myndighetsgemensamma kontroller mot regelöverträdelser, fusk och brottslighet med koppling till arbetslivet. Av samma avsnitt framgår att regeringen föreslår att följande aktörer ska omfattas av uppgiftsskyldigheten som avser myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser: Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten.

9.2.1 Förslagen väntas minska de felaktiga utbetalningarna

Felaktiga utbetalningar omfattar allt från mindre, oavsiktliga fel till grov och systematisk brottslighet. Som redovisas i avsnitt 9.1 bedöms omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen vara betydande, ca 15–20 miljarder kronor per år. Det innebär att även en mindre påverkan på de felaktiga utbetalningarna har betydelse för statens budget.

Statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor utbyter redan i dag uppgifter för att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärds-

systemen. Regeringen bedömer dock att den föreslagna uppgiftsskyldigheten som avser arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen kommer att innebära att fler uppgifter än i dag kan lämnas mellan dessa aktörer, se avsnitt 6.2.

De föreslagna bestämmelserna kan väntas innebära att utbetalningar från välfärdssystemen i högre grad kommer att baseras på korrekta uppgifter. Som framgår av avsnitt 6.2 kan bestämmelserna ge stöd för utlämnande av både offentliga och sekretessbelagda uppgifter, i enskilda fall såväl som för en rutinmässig överföring av en större mängd uppgifter. Som anförs i samma avsnitt kan uppgifterna, om stöd för det finns i myndigheternas registerförfattningar, därtill utbytas elektroniskt och t.ex. användas för att genomföra dataanalyser och urval för att rikta kontrollåtgärder mot områden där riskerna för felaktiga utbetalningar bedöms vara särskilt stora.

Som framgår av avsnitt 9.1 uppskattas ca 90 procent av det totalt skattade beloppet för felaktiga utbetalningar orsakas av att felaktiga uppgifter ligger till grund för utbetalningar från välfärdssystemen. Regeringen konstaterade i budgetpropositionen för 2024 att det främst handlar om felaktiga uppgifter om bl.a. arbete, inkomst och folkbokföring, som sammantaget uppskattas ha lett till felaktiga utbetalningar om minst 5,5 miljarder kronor under 2021 (prop. 2023/24:1 utg.omr. 2 avsnitt 8.3.1). Denna uppskattning baseras på studier av ett mindre antal ersättningar och utgör därför en underskattning. Sammantaget bedöms 3 183 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar orsakas av att ersättningsmottagaren arbetar samtidigt som denne uppbär ersättning. Felaktiga inkomstuppger bedöms leda till 1 482 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar.

Regeringen bedömer att förslagen i denna proposition väntas leda till att omfattningen av felaktiga utbetalningar som beror på felaktiga uppgifter om inkomst och arbete kommer att minska. Som anges i avsnitt 6.2 kan uppgifter ur arbetsgivardeklarationer hos Skatteverket behövas för att t.ex. kontrollera uppgifter som redovisats av den sökande. Av avsnitt 6.5 framgår att de föreslagna uppgiftsskyldigheterna innebär en presumtion för att uppgifter ska lämnas ut. Redan i dag finns möjligheter för vissa aktörer att i vissa ärendeslag och för vissa ändamål inhämta uppgifter på individnivå i en arbetsgivardeklaration. Med förslagen i propositionen skulle tillgången till dessa uppgifter väntas öka för flera av aktörerna som beslutar om ersättningar från välfärdssystemen.

Förslagen om uppgiftsskyldigheter i denna proposition ger också myndigheterna bättre förutsättningar att uppfylla sin utredningsskyldighet. Om de berörda aktörernas beslutfattande enbart bygger på uppgifter som lämnats av den enskilde är risken för fel större än om redan kontrollerade uppgifter inkommer från andra statliga myndigheter, arbetslöshetskassor eller kommuner. Den enskildes skyldighet att lämna korrekta uppgifter kvarstår emellertid.

Ett utökad informationsutbyte med stöd av den föreslagna uppgiftsskyldigheten som avser arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen kan innebära att uppgifter som redan har lämnats till och kontrollerats av en aktör kan återanvändas när den enskilde ansöker om ersättning hos en annan aktör. När sådana uppgifter finns förifyllda i en digital ansökningsblankett kan det inte bara underlätta för sökanden utan

även minska risken för att hon eller han lämnar felaktiga uppgifter eller utelämnar uppgifter.

Samtidigt innebär ett utökat informationsutbyte också vissa risker. Om uppgifter utbyts enklare och i större omfattning kan det leda till att felaktiga eller inaktuella uppgifter sprids och läggs till grund för andra aktörers beslut i större utsträckning än i dag. Det är därför viktigt att såväl utlämnande som mottagande aktör beaktar dessa risker och överväger om det finns behov av åtgärder för att hantera risken att felaktiga uppgifter t.ex. läggs till grund för andra aktörers beslut.

Ett utökat informationsutbyte bedöms också leda till att den faktiska och upplevda upptäcktsrisken vad gäller brottslighet mot välfärdssystemen ökar. Detta kan antas leda till att fler felaktiga utbetalningar upptäcks. Det kan också minska benägenheten att begå brott mot välfärdssystemen och därigenom minska omfattningen av felaktiga utbetalningar.

För offentligfinansiella konsekvenser för statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, se vidare avsnitt 9.4.

Sammantaget väntas förslagen leda till betydande minskningar av omfattningen av felaktiga utbetalningar

Om förslagen får fullt genomslag kan man förvänta sig att de felaktiga utbetalningarna minskar väsentligt. I promemorian bedöms att de felaktiga utbetalningarna kan minska med upp till 12 miljarder kronor (promemorian s. 241 och 242). Beräkningen beaktade omfattningen av felaktiga utbetalningar i de ersättningar där de uppskattade felaktiga utbetalningarna var som störst, men inte samtliga ersättningar. Sedan promemorian redovisades har nya uppskattningar presenterats och regeringen har gjort bedömningen att ca 15–20 miljarder kronor betalas ut felaktigt varje år (se avsnitt 9.1). Enligt den senaste bedömningen orsakas ca 90 procent av de totala felaktiga utbetalningarna av att felaktiga uppgifter ligger till grund för utbetalningar från välfärdssystemen. Uppgiftsskyldigheten som avser arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen träffar alltså felaktiga utbetalningar i storleksordningen 13,5–18 miljarder kronor. Regeringen bedömer dock det inte vara möjligt att beräkna exakt hur stor effekten på de felaktiga utbetalningarna kan väntas bli av den föreslagna uppgiftsskyldigheten, men effekten kan antas vara betydande.

9.2.2 Förslagen väntas minska problemen med regelöverträdelser m.m. i arbetslivet

I denna proposition föreslås att en uppgiftsskyldighet bör införas som avser uppgifter som behövs vid samverkan för att planera, genomföra eller följa upp myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Som framgår av avsnitt 6.1 finns det i dagsläget hinder mot utbyte av sådana uppgifter som behövs för sådana åtgärder.

Regeringen bedömer att denna föreslagna uppgiftsskyldighet kommer att leda till att de myndighetsgemensamma kontrollerna av arbetsplatserna blir mer effektiva. Förslagen kommer att ge samverkande myndigheter

bättre möjligheter att effektivt planera kontroller och göra ett mer träffsäkert urval av arbetsplatser att kontrollera. Den föreslagna uppgiftsskyldigheten ger också bättre möjligheter att genomföra kontrollerna, t.ex. att kunna dela de uppgifter som krävs för att praktiskt kunna genomföra en kontroll och att dela uppgifter som behövs för att garantera säkerheten för den egna personalen vid den gemensamma kontrollen. De deltagande myndigheterna ges också bättre möjligheter att informera de övriga myndigheterna om vad som framkommit under kontrollerna av betydelse för deras respektive verksamheter och uppdrag.

Genom att de myndighetsgemensamma kontrollerna av arbetsplatserna blir mer effektiva och träffsäkra väntas problem med regelöverträdelser, fusk och brottslighet i arbetslivet minska. Förslagen kan därför väntas bidra till minskade problem med att arbetskraft utnyttjas, att offentliga medel går till brottslighet och att seriösa företagare konkurreras ut av oseriösa företag.

9.3 Samhällsekonomiska effekter

Felaktiga utbetalningar och bidragsbrott medför att skattemedel inte används till de ändamål som medlen är avsedda för. Detta riskerar även att skada förtroendet för välfärdssystemen och skattesystemets legitimitet.

Genom ett utökad informationsutbyte motverkas möjligheten att kringgå gällande regelverk på välfärdsområdet och arbetslivsområdet. Förslagen bidrar därigenom till att upprätthålla tilliten till välfärdssystemen. Eftersom minskade felaktiga utbetalningar innebär att det offentliga utgifter för utbetalningar av förmåner och stöd från välfärdssystemen bör bli lägre än vad de annars skulle ha blivit, kan medel också frigöras för finansiering av reformer som är samhällsekonomiskt motiverade.

Privata aktörer står för en betydande andel av de välfärdstjänster som utförs inom personlig assistans och tandvård. Det är viktigt att aktörerna på välfärdsområdet kan konkurrera på lika villkor. Som *Svenskt Näringsliv* framhåller snedvrider oseriösa aktörer konkurrensen och riskerar att underminera de seriösa aktörernas förutsättningar att verka. Regeringen bedömer att förslagen förbättrar möjligheterna att motverka välfärdsbrottslighet, och att de därmed bidrar till en mer rättvis konkurrens mellan de aktörer som erbjuder personlig assistans och tandvård. På liknande sätt väntas minskade problem med fusk, regelöverträdelser och brottslighet kopplade till arbetslivet leda till en mer rättvis konkurrens bland företag i stort, inte minst vid offentliga upphandlingar.

9.4 Effekter för statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor

I promemorian föreslås två generella bestämmelser som innebär utökade möjligheter att utbyta uppgifter, men inte några skyldigheter för berörda aktörer att lämna ut uppgifter på eget initiativ. Som anges i promemorian skulle bestämmelserna dock innebära att uppgifterna bör lämnas ut, om en aktör vet att en annan aktör behöver uppgifterna och övriga förutsättningar

för ett utlämnande är uppfyllda (se promemorian s. 112). Förslagen i denna proposition om uppgiftsskyldigheter och promemorians förslag är i övrigt likartat utformade, med den skillnaden att förslagen i denna proposition är avgränsade till vissa kategorier av uppgifter som behövs i vissa författningsreglerade verksamheter för vissa ändamål. Regeringen bedömer därför att promemorians konsekvensanalys och remissinstansernas synpunkter på den i allt väsentligt är tillämpbara även på förslagen om nya uppgiftsskyldigheter i denna proposition, med skillnaden att konsekvenserna väntas uppstå i väsentligt färre aktörers verksamhet.

För statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som beslutar om ersättningar från välfärdssystemen väntas bestämmelserna underlätta deras arbete. Det utökade informationsutbytet till följd av uppgiftsskyldigheten som avser arbetet med felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen väntas leda till att fler felaktiga utbetalningar och försök till brott mot välfärdssystemen kan förhindras eller förebyggas. Fler beslut om ersättning kommer därmed att bli rätt från början. Det innebär i sin tur en väsentlig minskning av antalet ärenden om återkrav och indrivning samt utredningar och polisanmälningar av misstänkta brott. Införandet av denna uppgiftsskyldighet kan emellertid också leda till att fler felaktigheter upptäcks efter att utbetalningar har skett. Det kan leda till fler ärenden om återkrav och indrivning samt utredningar och polisanmälningar av misstänkta brott. Sammantaget bedöms dock införandet av en uppgiftsskyldighet leda till att sådana ärenden och polisanmälningar minskar. Effektiviseringsvinster väntas också i form av snabbare handläggning och bättre beslutsunderlag. Det kan samtidigt inte uteslutas att vissa aktörer kan behöva hantera ett utökat antal utlämnanden av uppgifter manuellt.

Den effektivisering som ett utökat informationsutbyte med stöd av de föreslagna uppgiftsskyldigheterna leder till kan komma att fördela sig ojämnt mellan olika aktörer. Aktörer som har behov av många uppgifter från andra aktörer kommer att kunna effektivisera sin verksamhet med hjälp av de uppgifter de får med stöd av uppgiftsskyldigheten. Däremot kommer verksamheten hos aktörer som i huvudsak kommer att lämna ut uppgifter inte förväntas effektiviseras i samma utsträckning. Aktörer som ofta utbyter uppgifter har dock redan i dag upparbetade former för informationsutbyte. Detta innebär att kostnaderna för att utveckla t.ex. rutiner och digitala lösningar för att lämna och ta emot och hantera information bör kunna hållas nere. Detta arbete kan också anpassas efter informationsutbytets omfattning och karaktär. *Myndigheten för digital förvaltning* bedömer att promemorians förslag möjliggör ett ökat informationsutbyte, vilket i vissa fall kommer kunna realiseras digitalt med hjälp av den förvaltningsgemensamma digitala infrastruktur som myndigheten arbetar med och samordnar etableringen av. Myndigheten för digital förvaltning bedömer vidare att vissa informationsutbyten skulle kunna genomföras via tjänsten SDK (Säker digital kommunikation). I likhet med bl.a. *Skatteverket* och *Delegationen mot arbetslivskriminalitet* bedömer regeringen att det praktiska informationsutbytet vid rutinmässig överföring underlättas av möjligheten att göra en prövning av utlämnande för en viss kategori av uppgifter, och att det därmed inte alltid krävs en prövning i varje enskilt fall.

Förslagen medför även att berörda statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor ges bättre förutsättningar att i vidare mening fullgöra

sina uppdrag och därmed leva upp till de förväntningar som medborgarna har på dem. Ett utökat informationsutbyte kan också väntas underlätta de beslutande aktörernas handläggning och ge allmänheten bättre och säkrare service, eftersom de beslutande aktörerna kommer att ha bättre tillgång till korrekta, aktuella och relevanta uppgifter.

9.4.1 Effekter för statliga myndigheter

Effekter för myndigheter som beslutar om ersättningar från välfärdssystemen

Som anges i avsnitt 6.4 föreslår regeringen bl.a. att de statliga myndigheter som i dag beslutar om ersättningar från välfärdssystemen ska omfattas av uppgiftsskyldigheten som avser arbetet mot felaktiga utbetalningar av sådana ersättningar. Det gäller således Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten. För några av dessa myndigheter behandlas de närmare konsekvenserna i promemorian eller i myndigheternas remissvar på promemorian, vilka redovisas nedan.

Försäkringskassan bedömer i sitt remissvar på promemorian att det kommer uppstå kostnader för myndigheten om promemorians förslag genomförs, men att dessa är svåra att uppskatta och bl.a. beror på förslagets slutliga utformning. Myndigheten framför att förslagen kommer att leda till kostnader för att genomföra mer omfattande utredningar, fler kontrollutredningar och att utveckla digitala lösningar för att ta emot, hantera och lämna information.

I promemorian anges att Pensionsmyndigheten framfört att ett utökat informationsutbyte kan leda till att fler kontrollärenden kan hanteras (s. 244). *Pensionsmyndigheten* bedömer i sitt remissvar att det finns stora vinster med utökade möjligheter till informationsutbyte mellan statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Det leder till ökade möjligheter att få nödvändiga uppgifter från andra myndigheter.

Av promemorian framgår att CSN angett att myndigheten kan behöva utveckla tekniska lösningar för ett automatiserat och elektroniskt informationsutbyte för det fall det visar sig att andra myndigheter har ett rutinmässigt behov av uppgifter som CSN förvarar (s. 245). Motsvarande gäller om andra myndigheter har uppgifter som CSN rutinmässigt har behov av. CSN anser att ett effektivt informationsutbyte förutsätter att information kan överföras elektroniskt på annat sätt än via direktåtkomst.

Regeringen bedömer att det finns existerande samarbeten som kan utgöra utgångspunkt för myndigheternas samarbeten för att t.ex. utveckla rutiner, överenskommelser och digitala lösningar för informationsutbyte. Regeringen delar *ESV:s* och *Delegationen mot arbetslivskriminalitets* bedömning att det är viktigt att de aktörer som berörs av de nya bestämmelserna prioriterar ett samarbete för att åstadkomma sådana överenskommelser och rutiner. Denna typ av samarbeten kan antas rymmas inom den allmänna skyldigheten att tillvarata de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet som finns i 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

Regeringen ser också, i likhet med vad som framförs i delrapporten och påpekas av *Brå*, ett utrymme för utbildningar och andra kompetenshövande

insatser för handläggare, som gärna kan ske myndighetsöverskridande, för att säkerställa att befintliga och föreslagna rättsliga möjligheter tas tillvara på ett effektivt sätt (jfr delrapporten s. 179). Utbildning av personal och att bistå andra myndigheter är sådant som myndigheter kan förväntas utföra inom ramen för sina befintliga uppdrag.

Förslagen i denna proposition är mer avgränsade än de bestämmelser som föreslås i promemorian. I enlighet med vad som framgår av detta avsnitt, och med beaktande av vad som anförs av de myndigheter som beslutar om ersättningar från välfärdssystemen, bedömer regeringen att förslagen i denna proposition kan komma att medföra såväl minskade som ökade kostnader för dessa myndigheter. Kostnader för ärenden om t.ex. återkrav och indrivning bedöms minska till följd av att fler felaktiga utbetalningar kan förhindras eller förebyggas. Andra kostnader kan väntas öka, åtminstone tillfälligt, t.ex. kostnader för utveckling av digitala lösningar för informationsutbyte och kostnader för att utreda misstänkta felaktiga utbetalningar. Det kan också noteras att det efter ikraftträdandet blir upp till de berörda aktörerna att genom dialog kartlägga de närmare behoven av och praktiska förutsättningarna för ett utökat informationsutbyte.

Medel finns avsatta inom utgiftsområde 22 anslag 2:7 för finansiering av komponenter inom ramen för Ena – Sveriges digitala infrastruktur. Denna infrastruktur syftar till att information ska kunna utbytas på ett säkert och resurseffektivt sätt, och bidrar därmed till att underlätta utvecklingen av digitala lösningar för informationsutbyte mellan de myndigheter som omfattas av de föreslagna uppgiftsskyldigheterna.

Regeringen bedömer sammanfattningsvis att de eventuella kostnader som uppstår för berörda statliga myndigheter till följd av förslagen i denna proposition kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Effekter för andra statliga myndigheter

Förslagen i denna proposition påverkar även andra statliga myndigheter än de som beslutar om ersättningar från välfärdssystemen. I det följande redovisas konsekvenserna för vissa andra myndigheter vars arbete har betydelse för det samlade arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt som deltar i myndighetsgemensamma kontroller mot arbetslivskriminalitet. Det handlar om Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Ekobrottsmyndigheten, IVO, Jämställdhetsmyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten.

Skatteverket konstaterar att de uppgifter som andra myndigheter har framfört att de har behov av till stor del finns hos Skatteverket. Skatteverket bedömer därför att myndigheten kommer ha ett stort ansvar för att se till att promemorian bestämmelser får den effekt som lagstiftaren avser och att det kan förväntas innebära en betydande ökning av antalet utlämnanden av uppgifter från myndigheten. Utifrån promemorian bestämmelser ser Skatteverket på kort sikt behov av att berörda myndigheter analyserar vilka uppgifter som kan utbytas rutinmässigt och på vilket sätt, och på länge sikt att berörda myndigheter samverkar för att bygga digitala lösningar för automatiserat utbyte så långt det är möjligt.

Av promemorian framgår att IVO bedömer att ett ökat informationsutbyte möjliggör ett effektivare arbetssätt och en ökad målfyllelse (s.

245). *IVO* bedömer vidare att de bestämmelser som föreslås i promemorian kommer medföra ökade kostnader för myndigheten, i vart fall i ett inledande skede. Kostnader bedöms bl.a. uppkomma för att ta fram rutiner, nya arbetssätt och att utveckla digitala lösningar för ett elektroniskt informationsutbyte – i syfte att åstadkomma en effektiv hantering.

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten utreder bl.a. anmälningar om bidragsbrott. *Polismyndigheten* bedömer att myndighetens ärendemängder, och därmed dess kostnader, kommer att öka.

Domstolsverket bedömer att förslagen inte påverkar Sveriges domstolar i någon större utsträckning.

Arbetsmiljöverket bedömer att promemorians föreslagna bestämmelse om utlämnande av offentliga uppgifter främst kommer tillämpas i organiserad myndighetssamverkan, t.ex. rörande arbetslivskriminalitet. Verket bedömer att det i nuläget är svårt att bedöma i vilken utsträckning förslagen skulle medföra en ökad arbetsbelastning.

Förslagen i denna proposition är mer avgränsade än de bestämmelser som föreslogs i promemorian och avser också väsentligt färre statliga myndigheters verksamhet. Regeringen bedömer, med beaktande av vad som anförs av ovan nämnda myndigheter, att förslagen i denna proposition kommer att medföra såväl ökade som minskade kostnader för dessa. Vissa kostnader kan tillkomma, åtminstone tillfälligt, t.ex. för att utveckla och vidareutveckla rutiner, överenskommelser och digitala lösningar för informationsutbyte. Existerande samarbeten, digitala lösningar m.m. bör dock medföra att dessa kostnader begränsas och kan anpassas efter omfattning och karaktär på informationsutbytet. De myndighetsgemensamma kontrollerna av arbetsplatser väntas bli mer kostnadseffektiva att genomföra. Vissa andra kostnader minskar också, t.ex. genom att existerande samarbeten och informationsutbyten underlättas. Även för de myndigheter som i huvudsak lämnar uppgifter till andra, kan ett ändamålsenligt och effektivt uppgiftslämnande väntas bidra till deras respektive verksamheter. Exempelvis kan uppgifter som lämnas från Skatteverket åtminstone i viss utsträckning förväntas bidra till att motverka t.ex. svartarbete och oredovisade företagsinkomster. På motsvarande sätt kan uppgifter från *IVO* förväntas bidra till en mer effektiv och ändamålsenlig uppföljning och kontroll inom personlig assistans.

Sammantaget bedömer regeringen att de eventuella ökade kostnader som förslagen medför för berörda myndigheter kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

9.4.2 Effekter för kommuner

I avsnitt 9.4 redovisas de konsekvenser som väntas uppstå hos statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor i stort. Som framgår av författningskommentaren omfattas regionerna inte av förslagen i denna proposition. Den följande redogörelsen omfattar därför endast kommuner på lokal nivå.

Kommunerna omfattas redan i dag av bestämmelser om underrättelseskyldighet enligt 3 § lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Denna underrättelseskyldighet bryter all form av sekretess. Bestämmelsen innebär att kommuner ska lämna en

underrättelse 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. Som framgår av avsnitt 6.2 innebär den föreslagna uppgiftsskyldigheten som avser arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen en skyldighet att lämna ut uppgifter vid fler situationer än när det finns anledning att anta att en felaktig utbetalning har gjorts, t.ex. innan en sådan utbetalning har skett. Bestämmelserna ger också stöd för ett mer kontinuerligt och rutinmässigt utbyte av uppgifter.

Av utredarens kartläggning av behoven av uppgifter framgår dock att endast ett par statliga myndigheter framför behov av uppgifter från kommunerna i syfte att säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen (delrapporten).

Sammantaget bedömer regeringen att förslagen i denna proposition kommer att leda till ett begränsat utökat uppgiftslämnande från kommunerna till andra kommuner, statliga myndigheter och arbetslöshetskassor. Uppgiftslämnandet bedöms ske från ett begränsat antal verksamheter inom kommunerna, i huvudsak från sådana verksamheter som redan i dag lämnar uppgifter med stöd av lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Som framgår av avsnitt 6.5 avser uppgiftsskyldigheten dock inte sådana uppgifter som omfattas av den sekretess som gäller hos socialtjänsten och hälso- och sjukvården (se 25 kap. 1–8 §§ OSL och 26 kap. 1–6 §§ OSL). Det kan dock inte uteslutas att kommunernas socialtjänster har uppgifter som behövs för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen som inte omfattas av sådan sekretess.

Regeringen bedömer att kommunerna framför allt kommer att ta emot uppgifter med stöd av uppgiftsskyldigheten som avser arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Av utredarens kartläggning framgår att kommunerna har behov av uppgifter från statliga myndigheter och arbetslöshetskassor, t.ex. uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationer hos Skatteverket och uppgifter från Arbetsförmedlingen om personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program (promemorian bilaga 1). Sådana uppgifter kan bidra till ett korrekt beslutsunderlag för beslut om bl.a. ekonomiskt bistånd och att fler felaktiga utbetalningar upptäcks. Förslagen i denna proposition kan därför väntas innebära ett utökat uppgiftslämnande till kommunerna, som i sin tur väntas leda till att minska de felaktiga utbetalningarna från de kommunala välfärdssystemen.

Den föreslagna uppgiftsskyldigheten som avser arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen innebär ett nytt åliggande för kommunerna. Genom förslaget inskränks den kommunala självstyrelsen. Enligt 14 kap. 3 § RF bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den.

Uppgifter som behövs för att säkerställa korrekta utbetalningar finns hos olika aktörer inom den offentliga förvaltningen. Mot den bakgrunden och med hänsyn till att ändamålet med förslagen bl.a. är att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, bedömer regeringen att det ändamål som regleringen avser att tillgodose inte kan uppnås på ett för den kommunala självstyrelsen mindre ingripande sätt än det som föreslås. Den mindre ingripande lösningen att begränsa kretsen som omfattas av uppgiftsskyldigheten som avser arbetet mot felaktiga utbetalningar från

välfärdssystemen till att enbart omfatta statliga myndigheter bedöms inte i tillräcklig utsträckning bidra till att motverka sådana felaktiga utbetalningar. Med hänsyn till de negativa effekter för den samlade offentliga sektorn som felaktiga utbetalningar ger upphov till får den begränsade inskränkningen som uppgiftsskyldigheten innebär anses vara proportionerlig.

Flera kommuner, bl.a. *Göteborgs kommun* och *Uppsala kommun*, framför att de delar den bedömning som görs i promemorian att förslagen innebär att vinsterna överstiger kostnaderna på sikt. Flera kommuner bedömer samtidigt att förslagen innebär initiala kostnadsökningar och anser att de bör kompenseras för dessa. Uppsala kommun anser att implementeringen av utredarens förslag skulle leda till flera kostnader på kort sikt, t.ex. investeringar i systemutveckling, utbildningskostnader och tidsåtgång för att hantera underrättelser.

Av den kartläggning av behoven av uppgifter som utredaren redovisar i delrapporten framgår att kommunerna bl.a. har behov av uppgifter i beslut om dagarsättning och uppgifter om lön i arbetsgivardeklarationer, i syfte att motverka felaktiga utbetalningar av t.ex. försörjningsstöd (se promemorian bilaga 1). Stärkta möjligheter att inhämta sådana uppgifter kan väntas leda till minskade felaktiga utbetalningar från de kommunala välfärdssystemen, och därmed till direkta utgiftsminskningar för kommunerna. Effektivare myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser som statliga myndigheter genomför kan också väntas leda till att skatteintäkterna ökar något för kommunerna, bl.a. eftersom kontrollerna kan leda till att svartarbete och andra oredovisade inkomster upptäcks i högre grad.

Som konstateras i avsnitt 9.2 är de förslag som läggs fram i denna proposition tydligt avgränsade i förhållande till de förslag som lämnas i promemorian. Förslagen väntas också leda till ett relativt begränsat utökat uppgiftslämnande från kommunerna. De kostnader för kommunerna som förslagen skulle kunna leda till bedöms därför bli begränsade och huvudsakligen tillfälliga. Dessa kostnader ska vägas mot de utgiftsminskningar som förväntas uppstå hos kommunerna till följd av minskade felaktiga utbetalningar och ökade skatteintäkter. Sammantaget bedömer regeringen därför att förslagen på sikt inte innebär någon ökad kostnad för kommunerna.

Den kommunala finansieringsprincipen innebär att kommuner och regioner inte ska ges nya uppgifter av staten utan att de samtidigt ges möjlighet att finansiera dessa på andra sätt än genom höjda skatter. Förslagen i denna proposition bedöms, såsom redovisas ovan, inte innebära någon ökad kostnad för kommunerna på sikt. Någon reglering enligt den kommunala finansieringsprincipen kommer således inte i fråga.

9.4.3 Effekter för arbetslöshetskassor

De behov av utökat informationsutbyte för arbetslöshetskassorna som framförts i delrapporten omfattade bl.a. möjligheten att lämna underrättelser om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen på medium för automatiserad behandling (se delrapporten s. 107). Den 1 juni 2022 trädde dock nya regler i kraft som undanröjde dessa rättliga hinder (se prome-

morian Utökade möjligheter att lämna underrättelser om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen på medium för automatiserad behandling, Fi2022/00578). Vidare väntas arbetslöshetskassornas möjligheter till informationsutbyte hanteras inom ramen för den förändring av arbetslöshetsförsäkringen som regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1 utg.omr. 14 avsnitt 3.6). Denna förändring ska enligt budgetpropositionen ha sin utgångspunkt i de förslag som lämnades i betänkandet Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen (SOU 2020:37). I betänkandet lämnas bl.a. förslag om vissa anpassningar av befintliga uppgiftsskyldigheter till de förutsättningar och villkor som kommer att gälla för den nya arbetslöshetsförsäkringen och om en ny skyldighet för arbetsgivare att lämna uppgifter till arbetslöshetskassorna. Med utgångspunkt i betänkandets förslag har regeringen den 15 februari 2024 beslutat lagrådsremissen En arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster (A2024/00214).

Uppgiftsskyldigheten som avser arbetet mot felaktiga utbetalningar kan dock väntas bidra till ett utökat informationsutbyte från arbetslöshetskassorna till en större krets aktörer som beslutar om ersättningar från välfärdssystemen, vilket därmed kan bidra till att motverka felaktiga utbetalningar. Regeringen anser att det är ändamålsenligt att låta samtliga aktörer som beslutar om förmåner och stöd som utgör de mest centrala delarna av välfärdssystemen omfattas av uppgiftsskyldigheten som avser arbetet mot felaktiga utbetalningar (se avsnitt 6.2). Detta för att det inte ska uppstå oförutsedda luckor i informationsutbytet. Denna uppgiftsskyldighet bedöms emellertid inte aktualiseras i lika stor utsträckning för arbetslöshetskassorna som för andra aktörer. Sammantaget bedömer regeringen att det saknas behov av att tillföra medel till arbetslöshetskassorna med anledning av förslagen i denna proposition.

9.4.4 Effekter för företag

Förslagen innebär inga nya regelverk eller rutiner som företag behöver ta del av och anpassa sig till. Regeringen bedömer därför att förslagen inte får några negativa effekter på företagens administrativa börda. Det kan i stället vara så att företagens uppgiftslämnarbörda minskar något, eftersom berörda aktörer förväntas ha möjlighet att utbyta fler uppgifter med varandra som varje aktör tidigare har behövt inhämta från företag.

Som redovisas i avsnitt 9.3 bedömer regeringen att förslagen bidrar till en mer rättvis konkurrens mellan de aktörer som erbjuder välfärdstjänster inom personlig assistans och tandvård, samt mellan företag i stort. Förslagen kan därför bidra till att seriösa företag kan växa i branscher där de i dag möter osund konkurrens.

9.5 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Regeringen bedömer att förslagen kommer att innebära positiva effekter för möjligheterna att motverka brottslighet och att de stärker det brottsförebyggande arbetet. Förslagen kan väntas innebära att fler beslut

om ersättningar från välfärdssystemen blir rätt från början. Brott mot välfärdssystemen kan förhindras och förebyggas i större utsträckning eftersom de berörda aktörerna har bättre tillgång till korrekta uppgifter när de fattar beslut om ersättningar från välfärdssystemen och vid sina kontroller av de underlag som ligger till grund för beslut om ersättningar. Benägenheten att begå brott mot välfärdssystemen kan också väntas minska, eftersom den bättre tillgången till korrekta uppgifter också leder till att upptäcktsrisken vid brott mot välfärdssystemen ökar och att vinsten av sådan brottslighet minskar.

Brott som begås mot välfärdssystemen möjliggörs genom att det på ett eller annat sätt är felaktiga uppgifter som ligger till grund för utbetalningar. Uppgiftsskyldigheten som avser arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är avsedd att minska risken för att felaktiga uppgifter ligger till grund för beslut och bedöms därför vara en effektiv och ändamålsenlig brottsförebyggande åtgärd.

Uppgiftsskyldigheten som avser myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser kan också förväntas leda till förbättrade förutsättningar att bekämpa fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet. Regeringen bedömer därför att förslaget kommer innebära positiva effekter för möjligheterna att motverka och förebygga sådan brottslighet, inklusive exploatering av arbetskraft.

Som framgår av avsnitt 6.2 försvåras de myndighetsgemensamma kontrollerna av arbetsplatser bl.a. av att de samverkande myndigheterna inte anser sig kunna dela relevant information vid planering och genomförande av dessa kontroller. Som redovisas i avsnitt 9.2.2 bedömer regeringen att förslagen kommer att leda till att de myndighetsgemensamma kontrollerna av arbetsplatser blir mer effektiva. Förslagen bedöms ge samverkande myndigheter bättre möjligheter att göra ett lämpligt urval av arbetsplatser att kontrollera, bättre förutsättningar att planera och genomföra kontroller, samt informera övriga myndigheter om vad som framkommit under kontrollerna.

9.6 Övriga konsekvenser

Som framgår av avsnitt 6.8 bedömer regeringen att det intrång i den personliga integriteten som uppgiftsskyldigheten kan medföra är motiverat och står i proportion till nyttan med åtgärden. Av avsnitt 6.5 framgår att behovet av att hemlighålla särskilt skyddsvärda uppgifter bedöms tillgodosett genom utformningen av förslagen i denna proposition. Risken för att särskilt skyddsvärda uppgifter ska röjas bedöms därför som mycket begränsad.

Utbetalningar från välfärdssystemen utgör en del av inkomsten för både kvinnor och män i olika skeden av livet. Förslagen bedöms dock inte få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män i detta avseende.

Att den svenska arbetsmarknaden är segregerad återspeglar sig även i vilka arbetstagare som drabbas av fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet. Enligt statistik från de myndighetsgemensamma kontrollerna av arbetslivskriminalitet är det övervägande män som har påträffats i

situationer där det finns misstanke om människoexploatering. Detta kan dock spegla vilka branscher och företag som blir utvalda för kontroll. Myndigheternas kontroller kan ofta inriktas mot byggbranschen, som är mansdominerad och har ett stort antal sysselsatta. Många av de näringsgrenar som Arbetsmiljöverket bedömer har en hög risk för arbetslivskriminalitet är dock kvinnodominerade. Sammantaget bedömer regeringen att det är mycket svårt att bedöma om propositionens förslag kommer att leda till att fler män eller kvinnor kommer identifieras som brottsoffer för regelöverträdelse, fusk och brottslighet i arbetslivet. Förslagen gör det svårare för oseriösa företag att bedriva verksamhet där många utrikesfödda med eller utan arbetstillstånd utnyttjas och far illa. Av rapporten Lägesbild 2021 för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet framgår att det ofta är svårt för de utsatta att berätta om regelöverträdelse, eftersom de riskerar sin anställning genom att göra det (Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket [2022]). Regeringen bedömer att förslagen kan bidra till att motverka denna typ av utsatthet, och därigenom skapa bättre möjligheter för integrationen av utrikesfödda.

Regeringen bedömer att förslagen kan ha vissa indirekta effekter på sysselsättningen. Sådana effekter kan uppstå om företag som använder sig av arbetskraft från andra länder och begär regelöverträdelse m.m. i arbetslivet, ersätts av svenska företag som tillhandahåller arbetstillfällen för personer bosatta i Sverige. Effekten av de förbättrade kontrollmöjligheter som ett utökat informationsutbyte i förlängningen leder till, kan bli att färre arbetar svart, vilket i sin tur medför att fler betalar skatt och arbetsgivaravgifter.

Regeringen bedömer att förslagen inte får några konsekvenser för miljön, eller tillgången till den offentliga servicen i hela landet. Förslagen bedöms inte heller ha någon påverkan på de åtaganden som följer av Sveriges medlemskap i EU.

10 Författningskommentar

10.1 Förslag till lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om skyldigheter att lämna ut uppgifter för kommuner, arbetslöshetskassor och vissa statliga myndigheter.

I paragrafen anges lagens innehåll. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

2 § Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, en kommun eller en arbetslöshetskassa ska lämna en uppgift som den förfogar över till en annan av dessa aktörer om uppgiften behövs i den mottagande aktörens författningsreglerade verksamhet för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

En uppgift som omfattas av sekretess ska dock inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Första stycket gäller inte i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15–20 kap., 24 kap. 2 a och 8 §§, 25 kap. 1–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 och 2 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§, 33 kap. 2 och 4 a §§, 36 kap. 3 §, 40 kap. 2 och 5 §§ samt 41–43 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen innehåller en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, kommuner och arbetslöshetskassor. Med kommun avses i detta sammanhang kommuner på lokal nivå, och således inte regioner (jfr prop. 2018/19:132 s. 60). Övervägandena finns i avsnitt 6.2, 6.4, 6.5 och 6.6.

Uppgiftsskyldigheten avser såväl offentliga som sekretessbelagda uppgifter som den utlämnande aktören förfogar över. Avsikten är att uttrycket förfogar över ska ha samma innebörd som i 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Det krävs således inte att uppgiften förekommer i allmänna handlingar. Uppgiftsskyldigheten innebär att det finns en rättslig grund enligt EU:s dataskyddsförordning för de aktörer som omfattas av bestämmelsen att behandla personuppgifter både vid uppgiftslämnande på eget initiativ och efter begäran. Den rättsliga grunden utgörs av att behandlingen är nödvändig för att uppfylla en rättslig förpliktelse. Det finns även rättslig grund med hänsyn till att uppgiftsskyldigheten är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse.

Uppgiftslämnande med stöd av lagen kan endast ske till andra aktörer som omfattas av bestämmelsen. Uppgiftsskyldigheten innebär att uppgifter ska lämnas såväl på begäran som på eget initiativ.

Av paragrafens *första stycke* framgår att uppgiftsskyldigheten endast gäller i de fall en uppgift behövs i den mottagande aktörens författningsreglerade verksamhet. Med författningsreglerad verksamhet avses sådan verksamhet som följer av lag eller förordning. Det kan avse dels ärendehandläggning, som utmynnar i ett förvaltningsbeslut, dels faktiskt handlande, som inte leder till ett beslut utan endast innebär att viss verksamhet bedrivs eller att praktiska åtgärder vidtas (se prop. 2016/17:180 s. 24). Som exempel på faktiskt handlande kan nämnas sådan samverkan som olika aktörer utifrån sina respektive författningsreglerade verksamhetsområden deltar i tillsammans med andra.

En uppgift ska bara lämnas om den behövs hos den mottagande aktören. Om en uppgift som behövs hos den mottagande aktören t.ex. förekommer i en handling tillsammans med andra mer känsliga uppgifter, som inte behövs, ska den utlämnande aktören således inte lämna ut handlingen i dess helhet. För den mottagande aktören kan uppgifterna innebära att behov av ytterligare uppgifter uppstår. Uppgiftsskyldigheten gäller då även för situationer där den mottagande aktören behöver kompletterande uppgifter från en utlämnande aktör.

Det är den utlämnande aktören som ska pröva den mottagande aktörens behov. Uppgiftsskyldigheten innebär dock inte ett krav på att en viss aktör ska leta efter omständigheter som ger upphov till ett behov av en viss uppgift hos en annan aktör. Uppgiftsskyldigheten inträder först när det kan konstateras att det finns ett behov av en viss uppgift och att övriga förutsättningar för uppgiftsutlämnande är uppfyllda. Det kan förutsätta att det sker vissa förhandskontakter mellan berörda aktörer.

Uppgiftsskyldigheten avser uppgifter som behövs för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Ett beslutsunderlag är korrekt när det utgår från uppgifter som är både riktiga och tillräckliga i omfattning. Verksamhet för att säkerställa korrekta beslutsunderlag avser förebyggande, förhindrande, upptäckande och utredande åtgärder som leder till att risken för felaktiga utbetalningar och beslut minskar. För den närmare innebörden av begreppet felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, se kommentaren till 3 §.

Verksamhet för att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen tar sikte på kontrollåtgärder som sker inom en utbetalande aktörs ordinarie handlägnings- och beslutsprocess. Sådana kontroller kan beskrivas som en del av de åtgärder som en handläggare vidtar för att fullgöra en viss aktörs utredningsskyldighet enligt förvaltningslagen (2017:900) och ske såväl manuellt som med hjälp av inbyggda systemkontroller. Motsvarande kontroller kan göras av ärenden i efterhand, genom efterkontroll, inom ramen för verksamhet för att upptäcka och utreda felaktiga utbetalningar. Syftet med sådana kontroller är att kontrollera att ett beslut blivit rätt från början och att förhållandena inte ändrats på sätt som påverkar rätten till ersättning. Efterkontroller behöver inte leda till att den utbetalande aktören fattar något nytt beslut, t.ex. om ett beslut om utbetalning efter kontroll visar sig vara korrekt.

En del uppgifter som kan behövas för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är sådana att de direkt ska läggas till grund för en myndighets bedömning av om förutsättningarna att få en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd i ett visst ärende är eller har varit uppfyllda och om förmånen eller stödet ska betalas ut med ett visst belopp eller har betalats ut med korrekt belopp. Det kan t.ex. handla om uppgifter om en enskilds inkomster, förmögenhet eller boende.

Uppgiftsskyldigheten omfattar emellertid även uppgifter som behövs för att kontrollera riktigheten i en uppgift som ska läggas eller har lagts till grund för ett beslut om en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd, t.ex. en uppgift om en enskilds inkomster. Avgörande för om en uppgift ska anses behövas för det syftet är att uppgiften ger en tydlig indikation på om en uppgift i beslutsunderlaget är felaktig. Som exempel på sådana uppgifter kan nämnas uppgifter som lämnas till Skatteverket om att någon arbetar svart eller att det i en viss verksamhet fuskas med personalliggare, vilket t.ex. kan behövas för en utbetalande myndighets bedömning av uppgifter som lämnats rörande en enskilds inkomst eller sysselsättning eller av om personlig assistans utförts i redovisad omfattning. Avgörande är att uppgiften kan knytas till de omständigheter som grundar rätt till en viss ekonomisk förmån eller ett visst ekonomiskt stöd eller som påverkar dess storlek enligt den författning som styr villkoren för förmånen eller stödet, dvs. att de ska behövas för att beslutande aktör ska ha ett korrekt beslutsunderlag. Mer allmänna eller perifera uppgifter om en enskild, som t.ex. kan läggas till grund för övergripande värderingar eller antaganden om oriktigheter men som inte kan leda till en direkt slutsats att en viss uppgift som är avgörande för ett beslut om ersättning är felaktig, omfattas inte av uppgiftsskyldigheten.

Vissa ekonomiska förmåner eller ekonomiska stöd grundar sig på en helhetsbedömning av en enskilds personliga förhållanden eller livssituation, t.ex. assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken. För att en uppgift ska behövas hos mottagande aktör i ett sådant fall krävs att den aktuella uppgiften ger en tydlig indikation på att resultatet av helhetsbedömningen som ligger till grund för ett beslut om förmån eller stöd är eller har varit felaktig. Uppgiftsskyldigheten gäller vidare enbart om ett behov har konstaterats, vilket kan förutsätta förhandskontakter mellan utlämnande och mottagande aktör.

Uppgiftsskyldigheten omfattar inte uppgifter om andra juridiska personer än de som tar emot ekonomiska stöd som avser en enskild person. Skyldigheten omfattar inte heller uppgifter om andra fysiska personer än den som mottar en ekonomisk förmån eller som ett ekonomiskt stöd avser.

Om det finns en annan uppgiftsskyldighet som reglerar utlämnande av vissa specifika kategorier av uppgifter, ska uppgifter i första hand lämnas på det sätt som är föreskrivet i enlighet med den skyldigheten. Som exempel kan nämnas 3 och 4 §§ lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Ett sådant uppgiftslämnande kan innebära att uppgiftsskyldigheten enligt första stycket är uppfylld. Om det inte finns en annan tillämplig uppgiftsskyldighet, kan en utlämnande aktör vara skyldig att lämna ut uppgifterna enligt denna lag. Exempelvis är en del uppgiftsskyldigheter utformade på så sätt att en uppgift endast får lämnas på begäran. En aktör är enligt den

aktuella bestämmelsen skyldig att på eget initiativ lämna ut en sådan uppgift, om aktören bedömer att det finns ett behov av uppgiften i mottagande aktörs författningsreglerade verksamhet och övriga förutsättningar för utlämnande är uppfyllda. Detsamma gäller offentliga uppgifter som inte omfattas av någon uppgiftsskyldighet men som kan lämnas ut på begäran med stöd av 6 kap. 5 § OSL.

Av *andra stycket* framgår att om en uppgift omfattas av annan sekretess än sådan som omfattas av tredje stycket ska uppgiftslämnande föregås av en avvägning om det finns övervägande skäl som talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att en uppgift lämnas ut. Kravet på övervägande skäl ger uttryck för att behovet av att säkerställa korrekta beslutsunderlag i regel väger tyngre än andra intressen. Det finns med andra ord en presumtion för uppgiftsutlämnande. Den utlämnande aktören ska göra en prövning av om övervägande skäl talar emot ett utlämnande innan en uppgift lämnas ut. Någon intresseavvägning behöver inte göras för offentliga uppgifter.

Det kan finnas övervägande skäl att inte lämna ut en uppgift om ett utlämnande skulle framstå som mycket olämpligt. Så skulle t.ex. kunna vara fallet i vissa situationer där uppgifterna är av känslig art, t.ex. om de innefattar sådana personuppgifter som avses i 2 kap. 11 och 12 §§ brottsdatalagen (2018:117) eller i artikel 9.1 i 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). Det kan handla om uppgifter som exempelvis avslöjar etniskt ursprung, religiös eller filosofisk övertygelse, hälsa eller sexuell läggning. Andra exempel kan vara att uppgifterna rör affärs- och driftsförhållanden och att röjande i en viss situation kan antas leda till betydande skada för den näringsverksamhet som uppgifterna härrör från. De skäl som talar mot ett utlämnande av den aktuella uppgiften får då vägas mot det behov av just den uppgiften som finns i mottagande aktörs verksamhet.

Vid intresseavvägningen ska det faktum att styrkan i sekretessen ibland skiljer sig åt hos den utlämnande och den mottagande aktören också beaktas. Det ska dock inte utan vidare vara av avgörande betydelse för om en uppgift ska lämnas ut eller inte. Att en uppgift omfattas av särskilt stark sekretess i en viss verksamhet kan i och för sig vara en indikation på att lagstiftaren ansett att skyddet av den typen av uppgift är särskilt angeläget. Avgörande för bedömningen om det finns övervägande skäl att avstå från att utlämna en viss uppgift är dock hur skyddsvärd uppgiften framstår i en viss utlämnandesituation. Undantaget är därmed tänkt att tillämpas främst i de fall ett utlämnande av en viss uppgift till en verksamhet med ett lägre sekretessskydd, till följd av uppgiftens karaktär, skulle framstå som så olämpligt att övervägande skäl talar emot ett överlämnande. Som exempel kan nämnas om det i det enskilda fallet inte skulle anses tillräckligt att uppgifterna hos den mottagande aktören endast omfattas av sådan sekretess som enligt 21 kap. OSL gäller hos alla myndigheter och andra organ som ska tillämpa offentlighets- och sekretesslagen. Enligt de bestämmelserna finns det en presumtion för offentlighet. Utlämnande aktör kan därför ha anledning att bedöma om en viss uppgift bör skyddas av ett starkare skaderekvisit och om ett utlämnande därför inte bör ske. Ett

annat exempel kan vara om en uppgift riskerar offentliggöras vid ett utlämnande till mottagande aktör och det framstår som så olämpligt att övervägande skäl talar emot att uppgiften lämnas ut.

Bestämmelsen hindrar inte att uppgiftsutbytet sker rutinmässigt. Om utlämnandet avser en större mängd uppgifter som rutinmässigt behöver utbytas, förutsätts att de berörda aktörerna i samråd med varandra gemensamt tar fram lämpliga former för att se till att endast relevanta uppgifter utbyts. Den bedömning som ska göras enligt bestämmelsen kan då ske på förhand utifrån de behov av sekretess som typiskt sett finns för en viss kategori av uppgifter. Det krävs alltså inte att det görs en prövning i varje enskilt fall (se prop. 1979/80:2 Del A s. 81, 82 och 327).

Vanliga regler om partsinsyn kommer att gälla hos mottagande aktörer, vilket bl.a. innebär att sekretess för uppgifter i ett mål eller ärende hos en myndighet kan få ge vika för en parts rätt till insyn i målet eller ärendet. Vid bedömningen av om övervägande skäl talar emot ett utlämnande kan även detta behöva beaktas.

Det finns situationer där den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL inte är tillämplig. Det kan t.ex. gälla uppgifter som erhållits genom internationella avtal. I offentlighets- och sekretesslagen finns ett antal bestämmelser om sekretess med anledning av internationella förpliktelser, t.ex. bestämmelsen i 27 kap. 5 § OSL. Av dessa bestämmelser följer att om sekretess gäller finns det hinder mot tillämpning av vissa sekretessbrytande bestämmelser bl.a. 10 kap. 28 § OSL, med följd att uppgiftsskyldigheten i de fallen inte kommer att bryta sekretessen.

Av *tredje stycket* följer att skyldigheten att lämna ut uppgifter i första stycket inte avser uppgifter som omfattas av viss sekretess. Uppgifter som inte omfattas av skyldigheten är sådana som omfattas av sekretess till skydd för allmänna intressen (15–20 kap. OSL) och av särskilda bestämmelser om sekretess hos vissa organ (41–43 kap. OSL). Uppgiftsskyldigheten avser därmed endast uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden, som regleras i 21–40 kap. OSL. Uppgiftsskyldigheten bryter dock inte sekretess som gäller för uppgifter i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register enligt lagen (2013:794) om vissa register för forskning om vad arv och miljö betyder för människors hälsa (24 kap. 2 a § OSL), statistiksekretess (24 kap. 8 § OSL), hälso- och sjukvårdssekretess (25 kap. 1–8 §§ OSL), socialtjänstsekretess (26 kap. 1–6 §§ OSL), sekretess hos tillståndsmyndighet inom postområdet m.m. (29 kap. 1 och 2 §§ OSL), sekretess inom Riksbankens och Riksgäldskontorets verksamhet och myndigheternas uppdragsverksamhet för enskilda räkning (31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§ OSL), sekretess hos Barnombudsmannen eller i verksamhet enligt lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter (33 kap. 2 och 4 a §§ OSL), sekretess i medlingsärenden hos domstol m.fl. (36 kap. 3 § OSL), sekretess hos notarius publicus (40 kap. 2 § OSL), och sekretess i samband med lagring och teknisk bearbetning av personuppgifter (40 kap. 5 § OSL). En del av dessa bestämmelser kommer dock inte att vara tillämpliga hos alla de aktörer som omfattas av uppgiftsskyldigheten.

3 § Skyldigheten att lämna en uppgift enligt 2 § gäller utbetalningar från välfärdssystemen av sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt

ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, en kommun eller en arbetslöshetskassa och betalas ut till en enskild person (ekonomisk förmån) och sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd).

I 2 § avses med felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen sådana ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd som har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp.

Paragrafen innehåller bestämmelser om begränsningar av uppgiftsskyldigheten som följer av 2 §. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Av paragrafens *första stycke* framgår att med ekonomisk förmån avses samma slags bidrag, ersättningar, pensioner och lån som i 1 § första stycket bidragsbrottslagen (2007:612). Ekonomiskt stöd avser på motsvarande sätt samma slags bidrag, stöd och ersättningar som i 1 § andra stycket bidragsbrottslagen (jfr prop. 2006/07:80 s. 67–72 och prop. 2018/19:132 s. 20–23). Stödet ska komma en enskild person tillgodo, och ska således i varje enskilt fall kunna härledas till en individ (se prop. 2018/19:132 s. 60). Med en enskild person avses en fysisk person.

Av *andra stycket* framgår att med en felaktig utbetalning från välfärdssystemen avses ekonomiska förmåner eller stöd som har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Begreppet omfattar såväl fall där en förmån eller ett stöd inte alls skulle ha utgått, som fall där en förmån eller ett stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats med ett för högt belopp. Det omfattar således inte fall då ersättning betalats ut eller tillgodoräknats med ett för lågt belopp.

Fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet

4 § Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket eller Åklagarmyndigheten ska lämna en uppgift som den förfogar över till en annan av dessa myndigheter om uppgiften behövs i den mottagande myndighetens författningsreglerade verksamhet för att planera, genomföra eller följa upp myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser inom ramen för sådan samverkan som regeringen beslutar för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet.

En uppgift som omfattas av sekretess ska dock inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Första stycket gäller inte i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 och 2 §§, 24 kap. 2 a och 8 §§, 25 kap. 1–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 och 2 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§, 33 kap. 2 och 4 a §§, 36 kap. 3 § samt 40 kap. 2 och 5 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen innehåller en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 6.2, 6.4, 6.5 och 6.6.

Uppgiftsskyldigheten avser såväl sekretessbelagda som offentliga uppgifter som någon av dessa statliga myndigheter förfogar över och innebär att uppgifter ska lämnas såväl på begäran som på eget initiativ. Skyldigheten att lämna ut uppgifter avser endast uppgifter som behövs hos den mottagande myndigheten. Se även kommentaren till 2 §.

Enligt *första stycket* gäller uppgiftsskyldigheten uppgifter som behövs i författningsreglerad verksamhet för att planera, genomföra eller följa upp myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Med en myndighetsgemensam kontroll av en arbetsplats för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet avses en samordnad kontrollinsats där myndigheter deltar utifrån sina respektive uppdrag, befogenheter och ansvarsområden inom ramen för sådan varaktig samverkan mot arbetslivskriminalitet som beslutats av regeringen. Uppdraget att delta i samverkan ska framgå av ett särskilt regeringsbeslut eller regleras i förordning. Lagen är således inte tillämplig när myndigheter själva fattar beslut om samverkan, mer sporadiskt tar kontakt med varandra eller endast tillfälligt samarbetar kring någon specifik fråga. Behovet av uppgifter kan variera mellan myndigheter eftersom deras deltagande vid myndighetsgemensamma kontroller kan se olika ut. En del myndigheter har befogenheter att genomföra inspektioner på plats, medan andra som saknar sådana befogenheter bistår genomförande myndigheter med eventuell förhandsinformation och med bearbetning av resultatet av kontrollerna. För det fall en myndighet deltar vid arbetsplatskontrollerna genom olika verksamhetsgrenar, kommer uppgiftsskyldigheten att bli tillämplig även mellan de olika verksamhetsgrenarna.

Skyldigheten att lämna uppgifter omfattar uppgifter som behövs för planering av myndighetsgemensamma kontroller. Det kan handla om uppgifter som myndigheterna behöver för att bedöma om de har befogenhet att utföra vissa kontrollåtgärder i ett enskilt fall, om det finns skäl att initiera ett tillsynsärende eller i övrigt inrikta sin verksamhet på ett sätt som behövs för kommande myndighetsgemensamma kontroller. Sådana uppgifter kan avse information om analyser och urval av vilka arbetsplatser som bör prioriteras för en myndighetsgemensam kontroll och skälen för detta. Det kan även avse inkomna tips eller uppgifter om misstanke om oegentligheter hos ett visst företag som t.ex. ger indikation på att det förekommer människoexploatering, eller uppgifter om olika beslut som de samverkande myndigheterna beslutat rörande vissa individer eller företag.

Uppgiftsskyldigheten omfattar även uppgifter som behövs för genomförande av myndighetsgemensamma kontroller. Med sådana uppgifter avses information som behövs för att de samverkande myndigheterna praktiskt ska kunna genomföra kontrollerna. Det kan t.ex. avse uppgifter om adresser, arbetsställen eller uppgifter som har bäring på säkerheten hos den myndighetspersonal som ska genomföra kontrollerna. Med uppgifter som behövs för genomförande av myndighetsgemensamma kontroller avses även sådana uppgifter som framkommer under pågående kontroller som är relevanta för andra myndigheters deltagande, t.ex. svar som lämnats av en arbetsgivare.

Slutligen avser uppgiftsskyldigheten sådana uppgifter som behövs för att följa upp myndighetsgemensamma kontroller. Det kan handla om upp-

gifter om förhållanden som indikerar överträdelse av beslut eller regelverk, som även andra myndigheter inom samverkan som inte varit på plats vid den specifika kontrollen kan behöva få del av.

Om det finns en annan uppgiftsskyldighet som reglerar utlämnande av vissa specifika kategorier av uppgifter, ska uppgifter i första hand lämnas på det sätt som är föreskrivet i enlighet med den skyldigheten, se kommentaren till 2 §.

Av *andra stycket* framgår att om en uppgift omfattas av annan sekretess än sådan som omfattas av tredje stycket ska uppgiftslämnande föregås av en avvägning om det finns övervägande skäl som talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att en uppgift lämnas ut. En intresseavvägning behöver inte göras när det är fråga om offentliga uppgifter. Hur intresseavvägningen ska göras beskrivs närmare i kommentaren till 2 §. Kravet på övervägande skäl ger uttryck för att behovet av uppgifter för att planera, genomföra eller följa upp myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser i regel väger tyngre än andra intressen. Det finns därmed en presumtion för utlämnande.

Till skillnad från den uppgiftsskyldighet som regleras i 2 § är uppgiftsskyldigheten med stöd av denna paragraf inte begränsad till uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Det får betydelse vid den intresseavvägning som ska göras. Det kan finnas särskilt starka skäl att inte röja uppgifter även i andra fall än när det är fråga om särskilt känsliga uppgifter om enskilda. Uppgifter om vissa metoder och arbetssätt i den brottsbekämpande verksamheten samt särskilda uppgifter som kan skada en förestående eller pågående kontroll- eller tillsynsverksamhet är exempel på uppgifter som ofta skyddas av sekretess och som det kan finnas starka skäl att inte lämna ut. Även om det är av stor betydelse att de aktörer som omfattas av lagen får uppgifter som behövs för myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser, får detta inte inskränka en viss aktörs möjlighet att utföra sitt primära uppdrag eller i övrigt försvåra aktörens arbete och verksamhet. I ett ärende där en förundersökning pågår är det t.ex. viktigt att uppgiftslämnandet inte sker i ett känsligt skede.

Det finns situationer där den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL inte är tillämplig. Det kan t.ex. gälla uppgifter som erhållits genom internationella avtal. I offentlighets- och sekretesslagen finns ett antal bestämmelser om sekretess med anledning av internationella förpliktelser. Ett exempel på en sådan bestämmelse är 27 kap. 5 § OSL. Av dessa bestämmelser följer att om sekretess gäller finns det hinder mot tillämpning av vissa sekretessbrytande bestämmelser bl.a. 10 kap. 28 § OSL, med följd att uppgiftsskyldigheten i de fallen inte kommer att bryta sekretessen.

Bestämmelsen hindrar inte att uppgiftsutbytet sker rutinmässigt, se kommentaren till 2 §.

Av *tredje stycket* följer att uppgiftsskyldigheten enligt första stycket inte bryter viss sekretess. Skyldigheten bryter inte sekretess som gäller för uppgifter i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register enligt lagen (2013:794) om vissa register för forskning om vad arv och miljö betyder för människors hälsa (24 kap. 2 a § OSL), statistiksekretess (24 kap. 8 § OSL), hälso- och sjukvårdssekretess (25 kap. 1–8 §§ OSL), socialtjänstsekretess (26 kap. 1–6 §§ OSL), sekretess hos tillstånds-

Prop. 2023/24:85 myndighet inom postområdet m.m. (29 kap. 1 och 2 §§ OSL), sekretess inom Riksbankens och Riksgäldskontorets verksamhet och myndigheternas uppdragsverksamhet för enskilda räkning (31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§ OSL), sekretess hos Barnombudsmannen eller i verksamhet enligt lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter (33 kap. 2 och 4 a §§ OSL), sekretess i medlingsärenden hos domstol m.fl. (36 kap. 3 § OSL), sekretess hos notarius publicus (40 kap. 2 § OSL), och sekretess i samband med lagring och teknisk bearbetning av personuppgifter (40 kap. 5 § OSL). En del av dessa bestämmelser kommer dock inte att vara tillämpliga hos alla de aktörer som omfattas av uppgiftsskyldigheten. Uppgiftsskyldigheten bryter inte heller sekretess till skydd för Sveriges förbindelser med bl.a. en annan stat, s.k. utrikessekretess (15 kap. 1 § OSL), och sekretess till skydd för rikets säkerhet, s.k. försvarssekretess (15 kap. 2 § OSL).

10.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om Utbetalningsmyndighetens *granskningar i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*.

Lagen innehåller även bestämmelser om underrättelseskyldighet för Utbetalningsmyndigheten.

Paragrafen innehåller en upplysning om lagens innehåll. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Ändringen innebär att paragrafen bättre återspeglar Utbetalningsmyndighetens granskningsverksamhet och vad granskningarna syftar till. Utbetalningsmyndighetens granskningar avser de urvalsträffar som genererats i verksamheten med dataanalyser och urval. Granskningsverksamheten är alltså inte begränsad till utbetalningar som sker via systemet med transaktionskonto.

Sammanfattning av relevanta delar av departementspromemorian Utökat informationsutbyte (Ds 2022:13)

Prop. 2023/24:85
Bilaga 1

Promemorian innehåller förslag om att införa en ny generell sekretessbrytande bestämmelse i 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Vidare föreslås en ny bestämmelse i 6 kap. offentlighets- och sekretesslagen som utgör en rättslig grund för utbyte av offentliga uppgifter på eget initiativ.

Förslagen i promemorian syftar till att underlätta informationsutbytet mellan statliga och kommunala myndigheter och andra organ som jämföras med myndigheter enligt offentlighets- och sekretesslagen för att upprätthålla förtroendet för den offentliga förvaltningen.

Den generella sekretessbrytande bestämmelsen innebär en möjlighet, inte en skyldighet, för myndigheter att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden till andra myndigheter. Om en myndighet vet att en annan myndighet behöver uppgifterna bör dock uppgifterna lämnas ut om övriga förutsättningar är uppfyllda. En utgångspunkt är att en uppgift får lämnas ut om den mottagande aktören har behov av uppgiften i sin författningsreglerade verksamhet. En intresseavvägning ska dock göras av den utlämnande aktören och en uppgift ska inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset att uppgiften lämnas ut. Viss sekretess som ansetts särskilt angelägen att upprätthålla är undantagen från bestämmelsens tillämpningsområde. De begränsningar som gäller för den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § gäller därför även för den nya sekretessbrytande bestämmelsen.

Bestämmelsen om en utökad möjlighet att lämna offentliga uppgifter på eget initiativ kompletterar den befintliga skyldigheten enligt 6 kap. 5 § OSL för myndigheter att på begäran lämna offentliga uppgifter till andra myndigheter. Utlämnandet förutsätter att uppgiften kan antas vara av betydelse för att den mottagande aktören ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Förslagen om nya bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen ger utrymme för såväl informationsutbyte i enskilda fall som för rutinmässigt informationsutbyte.

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

Promemorians lagförslag i relevanta delar

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att det ska införas en ny rubrik närmast före 10 kap. 15 a §,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 6 kap. 5 a § och 10 kap. 15 a §, av följande lydelse.

6 kap.

5 a §

En myndighet får till en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd och uppgiften kan antas vara av betydelse för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

10 kap.

Myndigheters författningsreglerade verksamhet

15 a §

Sekretess till skydd för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden hindrar inte att uppgift lämnas till en annan myndighet, om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra författningsreglerad verksamhet.

En uppgift ska inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Första stycket gäller inte i fråga om sekretess enligt 24 kap. 2 a och 8 §§, 25 kap. 1–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 och 2 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§, 33 kap. 2 och 4 a §§, 36 kap. 3 § samt 40 kap. 2 och 5 §§.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

Efter remiss har yttranden inkommit från Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Botkyrka kommun, Brottsförebyggande rådet, Byggföretagen, Centrala studiestödsnämnden, Danderyds kommun, Delegationen mot arbetslivskriminalitet, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Stockholm, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Haninge kommun, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för socialförsäkringen, Inspektionen för vård och omsorg, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Jönköpings kommun, Karlstads kommun, Konkurrensverket, Kristianstads kommun, Kronofogdemyndigheten, Landsorganisationen i Sverige, Lantmäteriet, Lunds kommun, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Migrationsverket, Myndigheten för arbetsmiljökunskap, Myndigheten för digital förvaltning, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Region Kronoberg, Region Stockholm, Riksarkivet, Simrishamns kommun, Skatteverket, Skellefteå kommun, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenskt näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges A-kassor, Sveriges Allmännyttan, Sveriges Kommuner och Regioner, Säkerhetspolisen, Södertälje kommun, Tjänstemännens centralorganisation, Transportstyrelsen, Trelleborgs kommun, Tullverket, Upphandlingsmyndigheten, Uppsala kommun, Uppsala universitet (juridiska institutionen), Åklagarmyndigheten, Örebro kommun och Örnsköldsviks kommun.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Boden kommun, Enköpings kommun, Fair Play Bygg, Företagarna, Gotlands kommun, Gällivare kommun, Höör kommun, Kalmar kommun, Kiruna kommun, Katrineholms kommun, Landskrona kommun, Luleå kommun, Lysekils kommun, Mariestads kommun, Norrtälje kommun, Regelrådet, Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Region Dalarna, Region Norrbotten, Region Skåne, Sollefteå kommun, Staffanstorps kommun, Strömstads kommun, Svenska Akademikers Centralorganisation, Uddevalla kommun.

Lagrådsremissens lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om skyldigheter att lämna ut uppgifter för kommuner, arbetslöshetskassor och vissa statliga myndigheter.

Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

2 § Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, en kommun eller en arbetslöshetskassa ska lämna en uppgift som den förfogar över till en annan av dessa aktörer om uppgiften behövs i den mottagande aktörens författningsreglerade verksamhet för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

En uppgift som omfattas av sekretess ska dock inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Första stycket gäller inte i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15–20 kap., 24 kap. 2 a och 8 §§, 25 kap. 1–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 och 2 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§, 33 kap. 2 och 4 a §§, 36 kap. 3 §, 40 kap. 2 och 5 §§ samt 41–43 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

3 § Skyldigheten att lämna en uppgift enligt 2 § gäller utbetalningar från välfärdssystemen av sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Arbetsförmedlingen Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, en kommun eller en arbetslöshetskassa och betalas ut till en enskild person (ekonomisk förmån) och sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd).

I 2 § avses med felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen sådana ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd som har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp.

Fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet

Prop. 2023/24:85
Bilaga 4

4 § Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket eller Åklagarmyndigheten ska lämna en uppgift som den förfogar över till en annan av dessa myndigheter om uppgiften behövs i den mottagande myndighetens författningsreglerade verksamhet för att planera, genomföra eller följa upp myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser inom ramen för sådan samverkan som regeringen beslutar för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

En uppgift som omfattas av sekretess ska dock inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Första stycket gäller inte uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 och 2 §§, 24 kap. 2 a och 8 §§, 25 kap. 1–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 och 2 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§, 33 kap. 2 och 4 a §§, 36 kap. 3 § samt 40 kap. 2 och 5 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2024.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2024-02-08

Närvarande: F.d. justitieråden Ingemar Persson och Mari Andersson samt justitierådet Kristina Svahn Starrsjö

En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet

Enligt en lagrådsremiss den 1 februari 2024 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Sofie Abdsaleh och Rebecca Haenflein

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 mars 2024

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Billström, Svantesson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Roswall, Forssmed, Tenje, Slottner, M Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestränd, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Elisabeth Svantesson

Regeringen beslutar proposition En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet