

Ett datalyft mot fel, fusk och frånvaro

*Betänkande av Utredningen om
digitalisering mot felaktiga utbetalningar i socialförsäkringen*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:108

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Åtta45

Tryck och remisshantering: Åtta45, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1393-4 (tryck)

ISBN 978-91-525-1394-1 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anna Tenje

Regeringen beslutade den 20 juni 2024 att uppdra åt en särskild utredare att se över möjligheterna att öka digitaliseringen på socialförsäkringsområdet. Detta med utgångspunkt i förmånerna sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och bostadsbidrag samt bostadstillägg till pensionärer. Meningen är att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar samt att kunna ge mer individanpassad service och effektivisera handläggningen av socialförsäkringsärenden.

Som särskilt utredare förordades från och med den 20 juni 2024 rättschefen Erik Janzon.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes från och med den 2 september 2024 verksjuristen Louise Wikström Ahlin. Som utredningssekreterare anställdes från och med den 23 september analytikern Oskar Bringsäter. Som utredningssekreterare anställdes från och med den 16 september analytikern Sara Johansson. Sara Johansson avslutade sitt arbete i utredningen den 11 november 2024. Som utredningssekreterare i utredningen anställdes från och med den 4 november 2024 verksjuristen Jaan Entson. Som utredningssekreterare i utredningen anställdes från och med den 18 november analytikern Arvid Perbo.

Som experter att biträda utredningen förordades den 27 september 2024 sakkunnig Goran Bogdanvic (Finansdepartementet), utredare Madelene Bougas-Löf (Inspektionen för socialförsäkringen), departementssekreterare Sabine Brattgård (Socialdepartementet), departementssekreterare Catharina Buhrgård (Socialdepartementet), strateg Roger Fagerud (Myndigheten för digital förvaltning), it-arkitekt Maria Hultman (Försäkringskassan), CTO Peter Krantz (Utbetalningsmyndigheten), verksamhetsområdeschef Andreas Larsson (Försäkringskassan), rättslig expert Linda Lindström (eSamverkansprogrammet), brottsförebyggande specialist Mikael Majidoff (Eko-

brottsmyndigheten), kvalificerad handläggare Andreas Malmgren (Arbetsförmedlingen), enhetschef Henrik Nordler (Pensionsmyndigheten), enhetschef Lena Warstrand (Ekonomistyrningsverket) och departementssekreterare Ylva Wide (Finansdepartementet). Goran Bogdanvic entledigades som expert den 25 april 2025. Andreas Larsson entledigades som expert den 25 april 2025 och i hans ställe förordnades från och med samma dag rättsliga experten Sofia Ullman (Försäkringskassan) som expert i utredningen. Ylva Wide entledigades som expert den 25 april 2025. Lena Warstrand entledigades som expert den 22 augusti 2025. Sofia Ullman entledigades som expert den 30 september 2025.

Utredningen, som har tagit namnet Utredningen om digitalisering mot felaktiga utbetalningar i socialförsäkringen, redogör för uppdraget med användning av vi-form även om det i vissa delar inte har funnits samstämmighet.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Ett datalyft mot fel, fusk och frånvaro* (SOU 2025:108). Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i november 2025.

Erik Janzon

Louise Wikström Ahlin
Arvid Perbo
Oskar Bringsäter
Jaan Entson

Innehåll

Sammanfattning	21
1 Författningsförslag.....	33
1.1 Förslag till lag (2027:000) om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet	33
1.2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	38
1.3 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	39
1.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	46
1.5 Förslag till förordning (2027:000) om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet	52
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2024:14) om behandling av personuppgifter vid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.....	55
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk	56
2 Utredningens uppdrag och tillvägagångssätt	59
2.1 Utredningens uppdrag.....	59
2.2 Utredningens arbete	60
2.2.1 Vår kartläggning av utpekade förmåner	60
2.2.2 Nationellt frånvaroregister	61
2.2.3 Crime proofing-analys	61
2.2.4 Övrigt.....	61

2.3	Utgångspunkter för utredningens arbete och avgränsningar	62
2.4	Betänkandets disposition	62
3	Digitalisering inom socialförsäkringen	65
3.1	De felaktiga utbetalningarna är samhällshotande	65
3.2	Det finns risker med ökad digitalisering	66
3.2.1	Risker med ökad automatisering	67
3.2.2	Risker med ökad användning av AI	67
3.2.3	Särskilt om att beakta god informationssäkerhet och den personliga integriteten	68
3.2.4	Risker med att inte digitalisera	69
3.3	Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens pågående digitaliseringsarbete	70
3.3.1	Försäkringskassans digitalisering	71
3.3.2	Pensionsmyndighetens digitalisering	72
4	Om handläggning av socialförsäkringsärenden	73
4.1	Ansökningsförfarandet	73
4.2	Hur ärenden ska handläggas	74
4.3	Ansvarsfördelningen mellan den enskilde och myndigheten – ett delat ansvar	74
4.3.1	Den enskilde har en uppgiftsskyldighet	74
4.3.2	Den enskilde är skyldig att anmäla ändrade förhållanden	75
4.3.3	Strikt ansvar för uppgiftslämnande – förslag om administrativa sanktioner i socialförsäkringen	75
4.3.4	Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens utredningsansvar	76
4.4	Korrekta uppgifter i förhållande till ett korrekt beslut	78
4.4.1	En presumtion att lämnade uppgifter är korrekta	78
4.4.2	Som utgångspunkt finns ingen skyldighet att ta reda på om uppgifter är korrekta eller att verifiera dem	79

5	Förmåner med särskild risk.....	81
5.1	Förmånsgemensamma behov och risker	81
5.1.1	Behovet av korrekta uppgifter i folkbokföringen.....	81
5.1.2	Bosättningsbegreppets betydelse inom socialförsäkringsområdet.....	83
5.1.3	Uppehållstillståndets betydelse vid bosättningsbedömningen.....	84
5.1.4	Det är svårt att upptäcka boende eller vistelse utomlands i det fall detta inte meddelats till en myndighet	85
5.1.5	Identiteter kan nyttjas på ett otillbörligt sätt	90
5.1.6	Att vara försäkrad i Sverige.....	95
5.1.7	Sjukpenninggrundande inkomst (SGI)	103
5.2	Sjukpenning.....	107
5.2.1	En översiktlig beskrivning av sjukpenningen	107
5.2.2	Orsaker till felaktiga utbetalningar och bidragsbrott inom sjukpenning	112
5.2.3	Förutsättningar för att tillvarata interna uppgifter.....	117
5.2.4	Behov av uppgifter från andra än den enskilde själv	118
5.2.5	Finns det några rättsliga hinder för uppgiftsutbyte med andra myndigheter?	123
5.2.6	Behov av nya uppgiftsmängder.....	123
5.2.7	Centrala fynd och förbättringsområden	124
5.3	Föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning	126
5.3.1	En översiktlig beskrivning av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning.....	126
5.3.2	Orsaker till felaktiga utbetalningar inom föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning.....	131
5.3.3	Förutsättningar för att tillvarata interna uppgifter.....	134
5.3.4	Behov av uppgifter från andra.....	134
5.3.5	Finns det några rättsliga hinder för uppgiftsutbyte med andra myndigheter?	137

5.3.6	Behov av nya uppgiftsmängder	137
5.3.7	Centrala fynd och förbättringsområden.....	137
5.4	Bostadstillägg till pensionärer.....	139
5.4.1	En översiktlig beskrivning av bostadstillägg	139
5.4.2	Orsaker till felaktiga utbetalningar och bidragsbrott inom bostadstillägg	144
5.4.3	Förutsättningar för att ta tillvara interna uppgifter.....	147
5.4.4	Behov av uppgifter från annan	147
5.4.5	Finns det några rättsliga hinder för uppgiftsutbyte med annan?	149
5.4.6	Behov av nya uppgiftsmängder	149
5.4.7	Centrala fynd och förbättringsområden.....	152
5.5	Ett uppdrag om att utreda förutsättningarna för att schablonisera bostadskostnaden inom bostadstillägg för pensionärer.....	157
5.5.1	Pensionsmyndigheten behöver arbeta riskbaserat med felaktiga utbetalningar	158
5.5.2	Det finns behov av att schablonisera bostadskostnaden inom bostadstillägget	159
5.5.3	Nyttor med en schablonisering av bostadskostnaden	161
5.5.4	Det finns förutsättningar för Pensionsmyndigheten att schablonisera bostadskostnaden inom ramen för gällande rätt...	161
5.5.5	En risk med schablonisering är att förmånens träffyta förändras.....	165
5.5.6	Pensionsmyndigheten ska utreda förutsättningarna för att schablonisera beräkning av bostadskostnaden.....	166
5.5.7	Det finns olika sätt att schablonisera bostadskostnaden.....	170
5.6	Bostadsbidrag.....	172
5.6.1	En översiktlig beskrivning av bostadsbidrag	172
5.6.2	Orsaker till felaktiga utbetalningar och bidragsbrott inom bostadsbidrag	174

5.6.3	Förutsättningar för att tillvarata interna uppgifter	178
5.6.4	Behov av uppgifter från andra myndigheter	178
5.6.5	Finns det några rättsliga hinder för uppgiftsutbyte med andra myndigheter?	179
5.6.6	Behov av nya uppgiftsmängder	180
5.6.7	Centrala fynd och förbättringsområden	181
5.7	Förutsättningar för ett register över bostadskostnader.....	185
5.7.1	Många olika uppgifter om hyresrätter behövs.....	186
5.7.2	Ett bostadsregister har utretts tidigare	187
5.7.3	Finland – ett exempel på frivillig registrering.....	188
5.7.4	Nytta och kostnader med ett register över bostadskostnader.....	189
5.7.5	Alternativa lösningar avseende bostadskostnader	193
5.7.6	Det är inte aktuellt att gå vidare med ett register över bostadskostnader.....	196
6	Goda rättsliga förutsättningar finns ofta	199
6.1	Tillgång till uppgifter finns men används inte	201
6.1.1	Information från Migrationsverket om förändringar i enskilda uppehållstillstånd	201
6.1.2	Uppgifter om försörjningsstöd från kommuner	202
6.2	IP-adresser kan behandlas för kontrolländamål.....	203
6.2.1	En IP-adress är en unik identifierare.....	203
6.2.2	IP-adress kan användas för geografisk positionering.....	204
6.2.3	En IP-adress är oftast en personuppgift	204
6.2.4	IP-adresser används inte för kontroll.....	205
6.2.5	Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten vill använda IP-adress för kontrolländamål.....	206
6.2.6	Uppgift om IP-adress kan behandlas för kontrolländamål.....	207
6.2.7	Övriga krav på behandlingen	209

6.3	Fler möjligheter kan komma i närtid	210
6.3.1	Flera förslag för ökat informationsutbyte mellan myndigheter bereds.....	211
6.3.2	Flera nya uppgiftsmängder kan vara på gång.....	212
6.3.3	Tillgången till socialförsäkringen begränsas.....	213
6.3.4	Nya sätt att beräkna bostadsbidrag.....	214
6.3.5	Utökade möjligheter att ändra felaktiga beslut – ändringar i 113 kap. socialförsäkringsbalken....	214
7	Utvecklad förmåga till dataanvändning.....	215
7.1	Försäkringskassans arbete med data brister.....	216
7.1.1	Organisatoriska stuprör och utspritt ansvar är hinder för ökad dataanvändning.....	216
7.1.2	Rättsliga frågor är utspridda i organisationen	217
7.1.3	En konservativ kultur försvårar arbetet mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.....	218
7.1.4	Den tekniska och semantiska interoperabiliteten brister.....	220
7.1.5	Möjligheter att använda data tillvaratas inte.....	222
7.1.6	Försäkringskassan har en stor och komplex verksamhet.....	223
7.2	Kraven på myndigheternas datahantering kommer att öka..	225
7.2.1	Digitaliseringsarbetet inom EU ställer krav.....	225
7.2.2	Ökande nationella krav.....	226
7.2.3	Det finns redan krav på god offentlighetsstruktur.....	227
7.2.4	Välstrukturerade data är en förutsättning för AI och annan innovation	228
7.3	Försäkringskassan behöver öka sin förmåga att hantera data	228
7.3.1	Regeringen styr inte detta område i dag	230
7.3.2	Risker om inget görs och nuläget består	230
7.4	Det finns olika metoder för att få ordning på data	231
7.4.1	I de nordiska länderna ställs krav	232
7.4.2	Svenska ramverk och mål för datahantering.....	233

7.5	Försäkringskassan behöver utveckla sitt arbete med data	236
7.5.1	Fyra områden behöver stärkas	237
7.5.2	Kvaliteten på data behöver öka	238
7.6	Datalyftet: Ett nytt uppdrag till Försäkringskassan	239
7.6.1	En plan för att nå full intern interoperabilitet för data	241
7.6.2	Krav på återrapportering	242
7.6.3	De viktigaste datamängderna först	242
8	Förändrade ändamål för behandling av personuppgifter ..	245
8.1	Nuvarande ändamål ger möjligheter	246
8.1.1	Ändamålet handlägga ärenden	247
8.1.2	Ändamålet vidta kontrollåtgärder	248
8.1.3	Möjligheter att vidta förberedande åtgärder	249
8.1.4	Finalitetsprincipen utgör den yttersta ramen	250
8.1.5	Redan i dag används dataanalys och urval	251
8.2	Myndigheternas instruktioner är tillräckliga	252
8.3	Det finns förutsättningar inom gällande rätt för vissa stödåtgärder och insatser riktade mot den enskilde	253
8.4	Det behövs nya möjligheter för datadrivna arbetssätt	254
8.4.1	Från enskilt ärende till helhet	255
8.4.2	Kontrolländamålet täcker inte alla åtgärder	256
8.4.3	Rättslig osäkerhet försvårar	257
8.5	Två olika vägar för framtida reglering	258
8.6	Bred ändamålsbestämmelse med dataanalys och urval – alternativ A	259
8.6.1	Den rättsliga grunden för dataanalys och urval behöver förtydligas	262
8.6.2	Dataanalys och urval som ett eget självständigt ändamål	265
8.6.3	Ändamålsbestämelsernas placering	267
8.7	Ett nytt ändamål (vidta förebyggande åtgärder) ska införas – alternativ B	267
8.7.1	Rättslig grund för behandling av personuppgifter i det förebyggande arbetet	267

8.7.2	Ett nytt ändamål avseende förebyggande åtgärder	269
8.7.3	Utformningen och placeringen av den nya ändamålsbestämmelsen.....	272
8.7.4	Dataanalys och urval ska inte vara ett självständigt ändamål	274
8.8	Utökade möjligheter att behandla känsliga personuppgifter	275
8.9	Särskilda skyddsregler för dataanalys och urval.....	279
8.9.1	Särskilda begränsningsregler avseende vilka personuppgifter som får behandlas	280
8.9.2	Särskilda skyddsregler om integritetshöjande åtgärder	282
8.9.3	Frågan om gallring och längsta tid för personuppgiftsbehandling	285
8.9.4	En följdändring i 114 kap. 1 § SFB.....	286
8.10	Ändringar i offentlighets- och sekretesslagen	287
8.10.1	Det finns ett behov av nya sekretessbestämmelser	287
8.10.2	Det behövs ingen ytterligare reglering för skydd av vissa allmänna intressen	288
8.10.3	Sekretess till skydd för enskildas intressen vid ett brett formulerat ändamål (alternativ A) ..	289
8.10.4	Sekretess till skydd för enskildas intressen vid förebyggande åtgärder (alternativ B)	292
8.10.5	Sekretess till skydd för uppgifter om juridiska personer	296
8.10.6	Sekretess för uppgifter om enskild om de förekommer hos domstol	297
8.10.7	Hur länge ska sekretessen gälla?	298
8.10.8	Tystnadsplikten ska ha företräde framför meddelarfriheten	299
8.11	Överväganden om ikraftträdande	300

9	Ett nationellt frånvaroregister.....	301
9.1	Behovet av ett frånvaroregister är stort	301
9.1.1	Frånvaroregistret kan ge stor samhällsnytta	302
9.1.2	Ett frånvaroregister kan minska felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen.....	307
9.1.3	Andra lösningar för att tillgängliggöra uppgifterna löser inte problemet	313
9.1.4	Några internationella exempel.....	316
9.2	Nuvarande lagstiftning och tidigare utredningar på området	318
9.2.1	Skolplikt och närvaro i de obligatoriska skolformerna	318
9.2.2	Närvaro i förskolan, fritidshemmet och annan pedagogisk omsorg.....	320
9.2.3	Närvaro i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.....	321
9.2.4	Skolverkets roll i dag	323
9.2.5	Det finns förslag om att definiera giltig och ogiltig frånvaro	323
9.2.6	Ett register för statistik över elevers frånvaro har föreslagits tidigare	325
9.3	Systemstöd för frånvarorapportering finns redan i dag.....	328
9.3.1	Frånvarorapporteringen sker huvudsakligen i inköpta it-system	329
9.3.2	Hög anslutningsgrad till digitala system för frånvarorapportering	329
9.3.3	Det finns goda tekniska förutsättningar för ett nationellt frånvaroregister	331
9.4	Våra förslag och överväganden.....	332
9.4.1	Det bör införas ett nationellt frånvaroregister på individnivå.....	332
9.4.2	Frånvaroregistret ska regleras i en ny lag.....	333
9.4.3	Skolverket ska ansvara för frånvaroregistret.....	335
9.4.4	En ny uppgiftsskyldighet för vissa huvudmän i utbildningsverksamhet.....	337
9.4.5	Rättsverkan av registrering av frånvaro.....	344

9.4.6	Det ska framgå av förordning vilka uppgifter som ska finnas i frånvaroregistret	345
9.4.7	Skolverket ska få meddela föreskrifter avseende rapporteringen	350
9.4.8	Frånvaro- och närvarouppgifter ska rapporteras varje vecka.....	352
9.4.9	Kvalitet på data i frånvaroregistret och krav på rapporterande huvudmän.....	354
9.4.10	Frånvaroregistrets förenlighet med barns och ungas rättigheter	356
9.4.11	Vissa uppgifter ska föras över till Skolverkets statistikverksamhet	358
9.4.12	Det ska särskilt regleras vilka som ska få tillgång till uppgifter ur registret.....	360
9.4.13	Behandling av personuppgifter i frånvaroregistret.....	369
9.4.14	Behov av integritetshöjande åtgärder.....	401
9.4.15	Elektroniskt utlämnande av uppgifter från frånvaroregistret	412
9.4.16	Ändringar i offentlighet- och sekretesslagen	413
9.4.17	Skolverket ska ges i uppdrag att förbereda införandet och ta fram en enkel tjänst för rapportering via webben	426
9.4.18	Överväganden om ikraftträdande	428
10	Risikanalys av arbetsgivardeklarationen.....	431
10.1	Crime proofing är ett sätt att förebygga fel och brott	431
10.2	Valet att analysera individuppgifter i arbetsgivardeklarationer	432
10.3	Individuppgifter i arbetsgivardeklarationer	432
10.4	Individuppgifter är en central uppgiftsmängd	433
10.4.1	Skatteverkets roll.....	433
10.4.2	Försäkringskassans användning av individuppgifter	434
10.4.3	Analysen tar sikte på processen	435
10.4.4	Fokus i analysen är individuppgifternas kvalitet ...	435

10.4.5	Pensionsmyndighetens användning av individuppgifter omfattas inte av analysen	436
10.5	Andra initiativ som har koppling till individuppgifter	436
10.5.1	Bolag som brottsverktyg.....	437
10.5.2	Ytterligare åtgärder mot att företag används för att begå brott.....	437
10.5.3	Kartläggning och analys rörande arbetssätt och samverkan med anledning av vissa reformer ..	438
10.5.4	Underlag för effektiva kontroller, översyn av metodstöd och arbetssätt, med mera	438
10.6	Resultatet av analysen	439
10.6.1	Arbetsgivardeklarationerna kan nyttjas för att begå bidragsbrott och orsaka felaktiga utbetalningar.....	439
10.6.2	Det finns ingen helhetsbild över kvaliteten på individuppgifterna	440
10.6.3	Det saknas en löpande avisering om ändring och tillägg av individuppgifter	441
10.6.4	Det råder osäkerhet om myndigheterna kan lämna ut individuppgifter på eget initiativ	442
10.7	Våra reflektioner	443
10.7.1	Det behövs ett systematiskt och riskbaserat arbetssätt	443
10.7.2	Den fortsatta vägen framåt	443
10.8	Möjlig aviseringslösning för ändringar och tillägg av individuppgifter	444
10.8.1	Försäkringskassans behov kan tas om hand av underrättelser från Utbetalningsmyndigheten	444
10.8.2	Alternativa lösningar	445
10.9	Uppdrag att kartlägga förekomsten av fel bland individuppgifter och sprida kunskap	447
10.9.1	Syftet med uppdraget	447
10.9.2	Uppdraget bedöms ha flera positiva effekter.....	447
10.9.3	Närmare om uppdragets genomförande	448
10.9.4	Fler myndigheter bör delta i samverkan.....	449
10.9.5	Ett uppdrag över ett års tid	449

11	Den digitala identitetsplånboken	451
11.1	Vad är EU:s digitala identitetsplånbok?.....	451
11.1.1	Syftet är att ge användarna ökad kontroll.....	452
11.1.2	Det finns flera användningsområden	453
11.1.3	Plånboken sätter användaren i centrum.....	453
11.1.4	Tillgång till identitetsplånboken	454
11.1.5	Attributsintygen ska kunna verifieras.....	454
11.1.6	Det ska vara frivilligt att ha en identitetsplånbok...	455
11.1.7	Digitalt utanförskap	455
11.1.8	Det finns ett annat system för elektroniskt utbyte av socialförsäkringsinformation	456
11.2	De olika rollerna i infrastrukturen och vad de innebär	457
11.2.1	Tillhandahållare av identitetsplånbok	457
11.2.2	Rollen som utfärdare av attributsintyg	457
11.2.3	Rollen som förlitande part.....	459
11.3	Tidplanen är inte realistisk	461
11.3.1	Pågående lagstiftningsarbete	461
11.3.2	Det finns ett antal införandeprojekt för att realisera identitetsplånboken.....	462
11.3.3	Det finns behov av en e-legitimation på tillitsnivå hög	463
11.4	Identitetsplånboken kan säkerställa att uppgifter som lämnas av den sökande är korrekta.....	463
11.4.1	Nyttan beror på ambitionsnivån och anslutningsgraden	464
11.4.2	Identitetsplånbokens påverkan på felaktiga utbetalningar på lång och kort sikt	465
11.4.3	Svårare att lämna felaktiga uppgifter.....	466
11.4.4	Att en uppgift finns i identitetsplånboken garanterar inte riktighet	467
11.4.5	Minskad mängd överskottsinformation och ökad kontroll på uppgifter.....	468

12	Integritets- och proportionalitetsanalys	469
12.1	Vårt uppdrag.....	469
12.2	Inskränkningar i den personliga integriteten ska vara proportionerliga	469
12.2.1	Grundläggande fri- och rättigheter och personlig integritet	469
12.2.2	Begränsningar i skyddet för den personliga integriteten.....	470
12.2.3	Det förstärkta grundlagsskyddet i regeringsformen.....	471
12.2.4	Särskilt om dataskyddsregleringen	475
12.3	Ett nationellt frånvaroregister.....	483
12.3.1	Integritetsrisker vid behandling av personuppgifter i det nationella frånvaroregistret	483
12.3.2	Flera åtgärder vidtas för att begränsa risker med behandlingen av personuppgifter i det nationella frånvaroregistret	484
12.3.3	Behandlingen av personuppgifter i det nationella frånvaroregistret är proportionerlig....	487
12.4	Behandling av personuppgifter med anledning av ändringar i 114 kap. socialförsäkringsbalken	489
12.4.1	Utvidgade möjligheter till personuppgiftsbehandling och nya skyddsåtgärder	489
12.4.2	Profilering och risk för diskriminering	490
12.4.3	Ingreppet i den personliga integriteten utifrån våra förslag om ändringar i 114 kap. SFB är proportionerligt	493
12.5	Bedömningar i andra delar av betänkandet.....	495
13	Konsekvenser av utredningens förslag	497
13.1	Problembilden och vad våra förslag syftar till att uppnå	497
13.2	Konsekvenserna om våra förslag inte genomförs	498

13.2.1	Omfattningen av felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen framöver	499
13.3	Konsekvenser av ett frånvaroregister	507
13.3.1	Samhällsekonomiska konsekvenser	507
13.3.2	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	513
13.3.3	Konsekvenser för myndigheter	515
13.3.4	Konsekvenser för kommunerna	529
13.3.5	Konsekvenser för enskilda huvudmän (företag) ...	535
13.3.6	Konsekvenser för it-leverantörer av skolsystem	540
13.3.7	Konsekvenser för konkurrensen	543
13.3.8	Konsekvenser för barn	548
13.3.9	Konsekvenser för enskilda	553
13.3.10	Konsekvenser för domstolar och rättsväsendet ..	553
13.4	Förändrade ändamål för behandling av personuppgifter ...	554
13.4.1	Om ingen ny reglering införs	555
13.4.2	Ekonomiska konsekvenser för det allmänna	556
13.4.3	Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet och brottsligheten	560
13.4.4	Konsekvenser för service och handläggningstider	561
13.5	Konsekvenser av utredningens övriga förslag	561
13.5.1	Övriga konsekvenser för staten	561
13.6	Övriga konsekvenser av våra förslag	567
13.6.1	Konsekvenser för jämställdhet	567
13.6.2	Konsekvenser för att nå de integrationspolitiska målen	567
13.6.3	Konsekvenser för EU-rätt	567
13.6.4	Konsekvenser för miljö	567

14 Författningskommentar 569

14.1	Förslaget till lag om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet.....	569
14.2	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	581
14.3	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (alternativ A).....	582
14.4	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (alternativ B)	589
14.5	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	592
14.6	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) – för alternativ A om ändring i 114 kap. SFB	596
14.7	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) – för alternativ B om ändring i 114 kap. SFB	597

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2024:59	601

Sammanfattning

Varje år betalas omkring 20 miljarder kronor ut felaktigt från välfärdssystemet. Orsakerna till detta är många. Det beror delvis på oavsiktliga fel, men också på bidragsbrott. Svagheter och brister i kontrollsystemet möjliggör slarv, men dessa brister kan också utnyttjas systematiskt, bland annat av den organiserade brottsligheten.

Det handlar om data

Ungefär 90 procent av det totala beloppet som betalas ut felaktigt uppskattas vara orsakat av att felaktiga uppgifter ligger till grund för utbetalningarna. Ungefär hälften av det felaktigt utbetalda beloppet uppskattats bero på att den enskilde avsiktligt lämnat felaktiga underlag, ofta utan att myndigheterna kontrollerat om uppgifterna stämmer.

Problemet med felaktiga utbetalningar går därför att förstå som en fråga om data. Problem med datakvalitet, bristande tillgång till data samt bristande möjligheter eller förmåga att använda de data som finns i verksamheten är alla områden som behöver stärkas för att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar. Att förbättra dessa områden kan samtidigt effektivisera handläggningen av socialförsäkringsärenden och ge myndigheterna bättre verktyg för att tillhandahålla utökad och individanpassad service.

Vi föreslår därför nya åtgärder för att stärka digitaliseringen och datahanteringen på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Vår ambition har varit att framför allt stärka det proaktiva arbetet, det vill säga förhindra att felaktiga utbetalningar sker snarare än att stärka arbetet med exempelvis efterhandskontroller.

Bland annat föreslår vi att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska få utökade möjligheter att behandla personuppgifter. Vi

lämnar också förslag om att regeringen bör ge Försäkringskassan i uppdrag att stärka sitt arbete med data. Dessutom föreslår vi att det inrättas ett nationellt frånvaroregister dit utbildningsverksamheter ska rapportera frånvaro- och närvarouppgifter för barn och elever. Sådana uppgifter ska sedan bland andra Försäkringskassan kunna ta del av.

Utökade möjligheter att behandla personuppgifter

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens möjligheter att behandla personuppgifter regleras genom bestämmelserna i 114 kap. socialförsäkringsbalken (SFB). De nuvarande bestämmelserna ger myndigheterna stora möjligheter så länge behandlingen sker inom ramen för ärendehandläggning och kontroll. Men att behandlingarna behöver vara knutna just till ärendehandläggning och kontroll begränsar myndigheternas möjligheter att kunna använda nya data-drivna arbetssätt och tekniker. Exempelvis är det svårt att genomföra analyser där personuppgifter används för att upptäcka mönster, avvikelser och samband. Personuppgifter behöver också behandlas på nya sätt för att bättre kunna förbereda ärenden för att på så vis underlätta för den enskilde vid ansökan och för att stödja handläggaren att fatta korrekta beslut. Myndigheterna behöver kort sagt kunna använda personuppgifter på ett mer strukturerat och effektivt sätt än vad som är möjligt i dagsläget, särskilt i förebyggande syften.

En ny brett formulerad ändamålsbestämmelse

Vi föreslår därför att de nuvarande primära ändamålen för personuppgiftsbehandling i 114 kap. SFB ersätts med en ny brett formulerad ändamålsbestämmelse, tillsammans med ett uttryckligt stöd för dataanalys och urval. En brett formulerad ändamålsbestämmelse ger myndigheterna ökad flexibilitet i personuppgiftsbehandlingen jämfört med i dag.

Eftersom personuppgiftsbehandling för dataanalys och urval kan vara av integritetskänslig karaktär behöver det förtydligas att det finns en rättslig grund för den typen av behandling. Förtydligandet föreslår vi ska ske genom att en särskild ändamålsbestämmelse för dataanalys och urval i syfte att förebygga, motverka och upptäcka fel i verksamheten förs in i 114 kap. 8 § SFB.

Ett nytt ändamål om att vidta förebyggande åtgärder

I betänkandet beskriver vi även en alternativ lösning där nuvarande bestämmelse i 114 kap. 8 § SFB i stället kompletteras med en bestämmelse om att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att vidta förebyggande åtgärder för att kunna bedöma eller fastställa förmåner och ersättningar. I detta ingår att nyttja dataanalys och urval.

Den här alternativa lösningen har fördelen att den endast innebär en mindre förändring av befintliga regler. Vi förordar emellertid en brett formulerad ändamålsbestämmelse eftersom den ger myndigheterna större möjligheter i framtiden och passar bättre med den modell för ändamålsbestämmelser som tagit form under de senaste åren.

Utökad behandling av känsliga personuppgifter och nya skyddsregler

Vid behandling av personuppgifter som indirekt kan röja känsliga personuppgifter uppstår ibland obefogade hinder för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Vi föreslår att dessa hinder undanröjs. Bestämmelsen i 114 kap. 11 § SFB förändras så att det blir möjligt att behandla ytterligare kategorier av känsliga personuppgifter. Det ska även vara möjligt att behandla känsliga personuppgifter i fler situationer än vad som är möjligt i dag. Samtidigt behöver det finnas tydliga begränsningar för behandling av känsliga personuppgifter.

Behandling av personuppgifter för dataanalys och urval kan vara integritetskänsligt, i synnerhet om det görs för att kontrollera enskilda. Det utökade användningsområdet för dataanalys och urval som våra förslag medger kräver därför att särskilda skyddsregler införs. Vi föreslår att generella skyddsregler införs i 114 kap. 12 a och 12 b §§ SFB. Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten ska dokumentera avvägningen mellan det avsedda resultatet med åtgärden och intrånget i enskildas personliga integritet. Även de metoder och sökbegrepp som används för att ta fram urval ska dokumenteras för att det ska vara möjligt att kontrollera behandlingarna. Vi föreslår även att det ska införas absolut sekretess till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden vid användning av dataanalyser och urval.

Myndigheterna har ofta goda rättsliga förutsättningar

Tidigare har det funnits rättsliga hinder för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att utbyta uppgifter med andra myndigheter. Dessa hinder är i dag i allt väsentligt undanröjda. Vi har i vår kartläggning inte kunnat identifiera några avgörande hinder i nuvarande regelverk som gör att de båda myndigheterna inte skulle kunna använda de uppgifter som myndigheterna redan har, eller hämta in de uppgifter som behövs från andra myndigheter.

Samtliga uppgifter som finns tillgängliga kan dock inte spridas eller användas helt fritt. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behöver beakta flera regelverk som styr hur uppgifter får hanteras. Att navigera i det landskapet har vi sett är en utmaning för myndigheterna. Arbetssätten skiljer sig också åt internt. Det förekommer olika uppfattningar om regelverkens innebörd och således även om vad som utgör rättsliga hinder och inte. Inom Försäkringskassan gör detta att uppgiftsutbytet över avdelningsgränserna är mer begränsat än nödvändigt. Utmaningen i dagsläget är oftare myndigheternas förmåga att tillvarata uppgifter än hinder i nuvarande regelverk.

Förmågan till dataanvändning behöver stärkas

Vår kartläggning visar att det är arbetssätt snarare än juridiska förutsättningar som är det största hindret för att öka digitaliseringen på socialförsäkringsområdet. Vi lämnar två förslag på regeringsuppdrag för att öka digitaliseringen hos Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten.

Försäkringskassan behöver stärka sitt arbete med data

Vi föreslår att regeringen ger Försäkringskassan i uppdrag att utveckla sin datahantering – ett datalyft. I nuläget är Försäkringskassan i en situation där det är svårt att implementera nya system och tillämpningar. Data är "inlåst" i it-system uppdelade likt silos utifrån varje avdelning och förmån. Samtidigt har myndigheten en stor it-förmåga och har mål och inriktningar på dataområdet som visar på en medvetenhet om behovet. Det saknas dock en tydlig myndighetsgemensam konkretion, ambitionsnivå och styrning av arbetet. Vi föreslår därför

att myndigheten ska få i uppdrag av regeringen att ta fram en plan för att nå full intern interoperabilitet för de data som används i kärnverksamheten.

Pensionsmyndigheten bör utreda förutsättningarna för schablonisering

Pensionsmyndigheten har ett stort behov av att arbeta på ett nytt, digitaliserat och effektivt sätt med bostadstillägg för pensionärer. Vår kartläggning visar att myndighetens hantering av uppgifter om bostadskostnad är en bidragande orsak till långa handläggningstider och stora ärendebalanser inom bostadstillägget.

En ökad schablonisering av bostadskostnader är ett sätt att förenkla hanteringen av bostadstillägget. Genom att använda schabloner kan ansökningsförfarandet bli enklare. Bostadstillägg är en förmån där många pensionärer inte anmäler när bostadskostnaderna förändras, vilket ofta leder till att de får för lite ersättning utbetalt. En ökad schablonisering kan i förlängningen möjliggöra för myndigheten att både använda sina data bättre och i större utsträckning arbeta riskbaserat. Detta kan bidra till att både minska de felaktiga utbetalningarna inom förmånen och minska handläggningstiderna.

Vi föreslår därför att regeringen ger Pensionsmyndigheten i uppdrag att utreda förutsättningarna för att schablonisera beräkningen av bostadskostnader inom bostadstillägg för pensionärer och ta fram en lämplig modell för detta.

Ett nationellt frånvaroregister

Det finns ett stort behov i samhället av uppgifter om barns och elevers frånvaro från utbildningsverksamhet. Det är en central datapunkt för att på säkrare grund kunna bedöma rätten till tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning. Det är också en uppgift som kan användas för att upptäcka om ett barn och dess familj varaktigt vistas i eller har bostatt sig utomlands, vilket kan innebära att man inte har rätt till vissa socialförsäkringsförmåner. Det är också uppgifter som kan göra stor nytta för att kunna förstå och arbeta datadrivet med närvarofrämjande åtgärder i skolan, både med individuella insatser och med insatser på samhällsnivå. Uppgifter om frånvaro kan också användas som ett kraft-

fullt verktyg för att i tidigare skede upptäcka barn som på olika sätt far illa eller riskerar att hamna i utanförskap.

Vi föreslår därför att det på Skolverket ska införas ett nationellt frånvaroregister. Frånvaroregistret ska regleras i en ny lag och förordning om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet.

Registret omfattar de flesta formerna av utbildningsverksamhet

Redan i dag åligger det huvudmän inom utbildningsväsendet att dokumentera barns och elevers frånvaro och närvaro. Uppgifterna registreras i dag på lokal nivå, alltså hos exempelvis en skolenhet eller hos huvudmannen. I och med att frånvaroregistret införs blir huvudmännen skyldiga att rapportera in dessa uppgifter till Skolverket.

Rapporteringskyldigheten ska omfatta uppgifter om frånvaro respektive närvaro för barn och elever med en placering i förskola, annan pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, fritidshem, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola. Skyldigheten gäller för kommunala, statliga, regionala och enskilda huvudmän.

Rapportering ska ske veckovis direkt från huvudmännens it-system

Rapportering till frånvaroregistret ska primärt ske via en teknisk lösning där vissa uppgifter som redan i dag samlas in lokalt ska föras över veckovis till det nya registret. De allra flesta huvudmän använder digitala system för frånvaro- och närvarohantering. Det finns även en nationell teknisk standard för informationsutbyte i skolan. Därför bedömer vi att de tekniska förutsättningarna för att samla in uppgifter på ett automatiserat sätt från systemleverantörerna är goda. Uppgifterna borde i de flesta fall kunna rapporteras in automatiskt. Eftersom barns och elevers frånvaro redan dokumenteras kommer inte lärarnas och skolpersonalens administration att påverkas nämnvärt.

För de få huvudmän som inte har digitala system kommer rapporteringen att innebära en administrativt betungande uppgift. För dessa aktörer föreslår vi att Skolverket ska få i uppdrag att ta fram ett enkelt

webbgränssnitt för att göra det möjligt att rapportera in uppgifterna digitalt.

Tillgången till uppgifterna i registret begränsas

Vissa utpekade myndigheter ska på begäran kunna ta del av uppgifter ur frånvaroregistret om det sker i enlighet med de syften som anges i lagen. Det handlar om Försäkringskassan, CSN, Skolinspektionen, Utbetalningsmyndigheten samt kommunala nämnder för verksamhet som bedrivs enligt skollagen eller socialtjänstlagen. Enbart de myndigheter som regeringen beslutat om ska kunna ta del av uppgifter ur registret.

För att värna barns och elevers personliga integritet ska tillgången till uppgifter i frånvaroregistret även begränsas för de som har rätt att ta del av uppgifter. De olika myndigheternas behov ser olika ut. Exempelvis kan Försäkringskassan i ett förmånssärende behöva veta om ett enskilt barn varit frånvarande en specifik dag. Skolinspektionen behöver i stället enbart ha tillgång till sammanställda uppgifter om hur frånvaron är hos en viss huvudman eller skolenhet och ska därför inte kunna få tillgång till individuppgifter.

Höga krav på integritetsskydd

Frånvaroregistret innebär en omfattande registrering av barn och elever. Av den anledningen måste registret omgärdas av ett starkt skydd, både rättsligt och tekniskt. Vi föreslår tydliga avgränsningar i lag avseende syfte och ändamål med registret, vilket sätter ramarna för vad uppgifterna får användas till. I lagen om frånvaroregister föreslås även sökbegränsningar. Sökningar ska inte få utföras i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.

För att ytterligare stärka skyddet för barn och elever ska en uppgift om ett barns eller en elevs placering i utbildningsverksamhet skiljas från övriga uppgifter om barnet. Detta för att inte riskera att röja vistelseort för barn eller elever med skyddade personuppgifter eller uppgifter om etnisk- eller religiös tillhörighet.

I förordningen om frånvaroregistret åläggs Skolverket att använda sig av integritetshöjande tekniker och metoder för att skydda uppgif-

terna i registret. Vidare ska åtkomsten till personuppgifterna begränsas hos Skolverket och kontrolleras regelbundet.

Slutligen föreslår vi att uppgifter i frånvaroregistret ska raderas årsvis. Vissa uppgifter ska innan dess föras över till Skolverkets statistikverksamhet. Det finns stora samhällsnyttor med att tillgängliggöra statistik för att bland annat möjliggöra ett mer kunskapsdrivet närvarofrämjande arbete. Statistik över frånvaro möjliggör fortsatta analyser och jämförelser mellan exempelvis olika utbildningsformer, skolenheter och huvudmän. I statistikverksamheten omfattas uppgifterna av absolut sekretess.

Förändringar i offentlighets- och sekretesslagen

Frånvaroregistret innehåller identitetsuppgifter och information som kan användas för att utläsa vart enskilda befunnit sig. Registret innehåller även uppgifter som tillsammans med andra uppgifter skulle kunna röja olika känsliga personuppgifter om exempelvis hälsa eller religiös tillhörighet. Barn åtnjuter särskilda rättigheter och är i behov av särskilt skydd. Vi föreslår därför att uppgifterna i frånvaroregistret ska skyddas av absolut sekretess. Med anledning av detta införs två nya bestämmelser i 40 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL).

En ny bestämmelse om sekretess för uppgifter i frånvaroregistret införs i 40 kap. 7 g § OSL. Bestämmelsen innebär att uppgifter om barns och elevers personliga förhållanden skyddas hos Skolverket.

En ny bestämmelse om överföring av sekretess för uppgifter i frånvaroregistret införs i 40 kap. 7 h § OSL. Bestämmelsen gör det möjligt att skydda uppgifterna hos den mottagande myndigheten.

För att skydda uppgifterna när de sammanställs för rapportering i utbildningsverksamheter med en offentlig huvudman ska befintliga sekretessbestämmelser i 23 kap. OSL ändras.

Crime proofing-analys

En *crime proofing*-analys är ett sätt att förebygga fel och brott mot välfärdssystemen. Vi har genomfört en sådan analys på flödet av individuppgifter i arbetsgivardeklarationer. Dessa uppgifter innehåller bland annat inkomstuppgifter och har därför betydelse för rätten till och

storleken på flera socialförsäkringsförmåner. Ett antal myndigheter och a-kassor har digital tillgång till dessa uppgifter. I vissa fall utgör uppgifterna det huvudsakliga underlaget som ligger till grund för bedömningar och beslut.

I analysen har vi identifierat flera risker. Bland annat saknas en samlad och fullgod kunskap om individuppgifternas kvalitet. Utan den kunskapen kan inte användarna av uppgifterna bedöma tillförlitligheten i dem. I dagsläget kontrolleras inte uppgifterna i tillräcklig utsträckning. Ändringar och tillägg av individuppgifter sker dessutom ofta utan att de aktörer som använt uppgifterna får kännedom om det. Det öppnar upp för möjliga brottsupplägg. Enskilda kan använda oriktiga individuppgifter för att på ett otillbörligt sätt tillgodogöra sig förmåner och ersättningar. Utbetalningsmyndigheten har redan i dag möjlighet att upptäcka detta och skulle kunna underrätta berörda myndigheter om det finns en misstanke om felaktiga utbetalningar.

Uppdrag till Skatteverket och Försäkringskassan att kartlägga fel

Eftersom många aktörer använder individuppgifter samtidigt som kunskapen om uppgifternas kvalitet är låg föreslår vi att regeringen ger Skatteverket i uppdrag att kartlägga förekomsten av fel i individuppgifterna. I uppdraget ingår även att genomföra kunskapshöjande insatser gentemot de som på olika sätt använder individuppgifterna i sina respektive verksamheter. Vissa delar av uppdraget bör genomföras i samverkan med Försäkringskassan.

Den europeiska identitetsplånboken

I vårt uppdrag ingår att beakta hur den kommande europeiska digitala identitetsplånboken kan användas för att säkerställa att uppgifter som lämnats av den sökande är korrekta. Vår bedömning är att plånbokens påverkan i närtid är mycket liten. Hur den nya infrastrukturen kommer att utvecklas framöver är fortfarande okänt. Hur stor nytta blir beror även på vilken ambitionsnivå som EU:s medlemsländer väljer. På grund av den stora osäkerheten har vi inte kunnat ta hänsyn till identitetsplånboken i någon större utsträckning i våra förslag.

På sikt kan identitetsplånboken göra stor nytta genom att skapa förutsättningar för ett säkrare system för uppgiftsutbyte. För socialförsäkringen skulle exempelvis attributsintyg avseende förmögenhetsuppgifter från banker eller den enskildes bostadskostnad från dennes hyresvärd eller bostadsrättsförening kunna förmedlas via plånboken. Identitetsplånboken kan potentiellt göra det enklare att kontrollera att uppgifterna i fråga är äkta eller inte har förvanskats. Identitetsplånboken bör i det avseendet bidra till en förbättring jämfört med när uppgifter inhämtas på papper eller från andra myndigheters register.

Det finns även fördelar utifrån ett integritetsperspektiv genom att den enskilde själv förmedlar sina egna uppgifter och väljer vilken information som ska delas och med vem.

Digitaliseringsmöjligheter i socialförsäkringen

Vi har gjort vissa observationer som är gemensamma för flera av socialförsäkringens olika förmåner. En observation är att de rättsliga möjligheterna för att använda digitalisering generellt sett är goda. På ett sektorsövergripande och förvaltningsgemensamt plan skulle emellertid de rättsliga förutsättningarna för digitaliseringen av den samlade offentliga förvaltningen tjäna på att ses över för att utjämna omotiverade skillnader mellan sektorsspecifika regleringar. Ett exempel är de olika modeller för ändamålsbestämmelser för personuppgiftsbehandling som skiljer sig åt sinsemellan utan annan anledning än att bestämmelserna tillkommit vid olika tidpunkter. I det här betänkandet föreslår vi en anpassning till en nyare modell för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Men för andra myndigheter kommer skillnaden att bestå. Förändringar av detta slag borde helst ske samlat för flertalet myndigheter på en och samma gång.

Även om det finns goda rättsliga möjligheter finns det i praktiken ofta en osäkerhet i den rättsliga tillämpningen. De utmaningar vi sett för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ligger framför allt i deras arbetssätt och organisation. Myndigheterna behöver förbättra sin förmåga att använda sina data, att automatisera samt att använda ny teknik (såsom AI) i handläggning och kontrollverksamhet. Hos Försäkringskassan finns dessutom ett glapp mellan ambitionen att använda data effektivare och det konkreta utvecklingsarbetet. Myndig-

heten behöver därför förbättra sin förmåga att styra hur verksamheten hanterar och nyttjar sina data.

Vissa enkla kontroller är möjliga redan i dag men görs inte. Kontrollåtgärderna är också ofta inte förebyggande utan fokuserar på efterkontroll. De flesta kontrollåtgärder resulterar i att ärenden faller ut för manuell handläggning. Det innebär att en begränsande faktor alltid är den tillgängliga mängden handläggare som kan ta hand om ärendena. För att med tillgängliga resurser kunna upptäcka och förhindra fler felaktiga utbetalningar och bidragsbrott behöver myndigheterna nyttja digitaliseringens möjligheter till mer effektiva arbetssätt. Det behövs ökad automatisering för att kunna realisera nyttan av tillgång till nya uppgifter. Det går redan i dag att upptäcka och förhindra fler felaktiga utbetalningar, men av olika skäl klarar myndigheterna inte av att ta om hand dessa möjligheter.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2027:000) om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet

Härigenom föreskrivs följande

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens innehåll och syfte

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet och behandlingen av personuppgifter i ett sådant register (frånvaroregistret).

2 § Syftet med frånvaroregistret är att tillhandahålla frånvaro- och närvarouppgifter för att

- ge kunskap om barns och elevers frånvaro för att möjliggöra insatser och åtgärder för ökad närvaro i skolan, genomföra tillsyn av utbildningsverksamhet och huvudmän samt upptäcka barn och elever som riskerar att fara illa, samt

- säkerställa korrekta utbetalningar av förmåner, bidrag, ersättningar och stöd enligt lag eller förordning.

Ord och uttryck i lagen

3 § I lagen avses med

- *frånvaro*: att ett barn eller en elev inte deltar i den verksamhet som anordnas för att ge avsedd utbildning vid den utbildningsverksamhet där barnet eller eleven har en placering.

– *frånvarouppgift*: uppgift som anger att ett barn eller en elev varit frånvarande från utbildningsverksamheten vid en viss tidpunkt.

– *närvaro*: att ett barn eller en elev deltar i den utbildning eller undervisning som ges vid den utbildningsverksamhet där barnet eller eleven har en placering.

– *närvarouppgift*: uppgift som anger att ett barn eller en elev varit närvarande i utbildningsverksamhet vid en viss tidpunkt.

– *utbildningsverksamhet*: sådan verksamhet som regleras i skollagen och som är skyldiga att rapportera uppgifter till frånvaroregistret.

Ord och uttryck i denna lag har samma betydelse som i skollagen (2010:800).

Lagens tillämpningsområde

4 § Denna lag gäller vid Statens skolverks behandling av personuppgifter i frånvaroregistret.

2 kap. Behandling av personuppgifter

Förhållandet till annan reglering

1 § Denna lag kompletterar 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.

Ord och uttryck i denna lag har samma betydelse som i EU:s dataskyddsförordning.

2 § Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Rätten att göra invändningar

3 § Artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning om rätten att göra invändningar gäller inte vid sådan behandling av personuppgifter som är tillåten enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Personuppgiftsansvar

4 § Statens skolverk är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i frånvaroregistret.

Ändamål för behandling av personuppgifter

5 § Statens skolverk får behandla personuppgifter i frånvaroregistret om det är nödvändigt för de syften som räknas upp i 1 kap. 2 §.

Personuppgifter i frånvaroregistret

6 § Frånvaroregistret får endast innehålla sådana personuppgifter som är nödvändiga för att uppnå syftet med registret, enligt 1 kap. 2 §.

Känsliga personuppgifter

7 § Känsliga personuppgifter som rör ett barns eller en elevs placering i en utbildningsverksamhet och uppgifter om hälsa får behandlas, om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet i 2 kap. 5 §.

8 § Sökningar i frånvaroregistret får inte utföras i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.

Tillgång till personuppgifter

9 § Tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Åtkomsten till personuppgifter ska kontrolleras och följas upp regelbundet.

3 kap. Skyldighet att rapportera uppgifter till frånvaroregistret

Rapporteringsskyldiga aktörer

1 § Huvudmän för följande verksamheter ska rapportera frånvaro- och närvarouppgifter till Statens skolverk

- Förskola,
- Förskoleklass,
- Grundskola,
- Anpassad grundskola,
- Fritidshem,
- Pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem enligt 25 kap. 2 § skollagen (2010:800),
- Specialskola,
- Sameskola,
- Gymnasieskola, samt
- Anpassad gymnasieskola.

Hur rapporteringen av uppgifter ska gå till

2 § Rapporteringen av frånvaro- och närvarouppgifter ska avse varje barn och elev som har en placering i huvudmannens utbildningsverksamhet.

En rapporteringsskyldig huvudman ska rapportera sådana frånvaro- och närvarouppgifter om ett barn eller en elev som är nödvändiga för att uppnå syftet med frånvaroregistret. Regeringen får meddela föreskrifter om hur ofta rapporteringen ska göras och vilka uppgifter som ska ingå i rapporteringen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur rapporteringen ska genomföras.

Rättelse av uppgifter i frånvaroregistret

3 § Om en frånvaro- eller närvarouppgift är felaktig ska huvudmannen rapportera den rättade uppgiften till Statens skolverk.

4 kap. Möjlighet att ta del av uppgifter från frånvaroregistret

Utlämnande av uppgifter ur frånvaroregistret till myndigheter

1 § Regeringen bestämmer vilka myndigheter som ska få ta del av uppgifter ur frånvaroregistret.

Elektroniskt utlämnande av uppgifter

2 § Personuppgifter i frånvaroregistret får lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
 2. Denna lag tillämpas från och med den 1 juli 2028.

1.2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs att det i fråga om skollagen (2010:800) ska införas en ny paragraf 29 kap. 19 c §.

29 kap.

19 c §

I lagen (2027:000) om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet finns bestämmelser om skyldighet att lämna uppgifter om frånvaro och närvaro till Statens skolverk.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
 2. Denna lag tillämpas från och med den 1 juli 2028.

1.3 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Förslag om en brett formulerad ändamålsbestämmelse med tillhörande ändamålsbestämmelse om dataanalys och urval – alternativ A

Härigenom föreskrivs följande i fråga om socialförsäkringsbalken¹
dels att 114 kap. 1 §, 8 § och 11 § ska ha följande lydelse,
dels att det i 114 kap. ska införas två nya paragrafer, 12 a § och 12 b §,
samt närmast före 12 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

114 kap.

1 §²

I detta kapitel finns bestämmelser om

- tillämpningsområdet i 2 §,
- förhållandet till annan reglering i 3 och 4 §§,
- uppgifter om avlidna personer i 5 §,
- begränsning av rätten att göra invändningar i 6 §,
- personuppgiftsansvar i 7 §,
- ändamål för behandling av personuppgifter i 8–10 §§,
- känsliga personuppgifter i 11 och 12 §§,
 - särskilda bestämmelser om
dataanalyser och urval i 12 a och
12 b §§,
- tillgång till personuppgifter i 13 §,
- direktåtkomst i 14 §,
- gallring i 15 §,
- avgifter i 16 §, och
- tystnadsplikt i 17 §.

¹ Senaste lydelse 2024:13.

² Senaste lydelse 2024:13.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*8 §³

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att

1. tillgodose behovet av det underlag som krävs för att den registrerades eller någon annans rättigheter eller skyldigheter i fråga om förmåner och ersättningar ska kunna bedömas eller fastställas,

2. informera om förmåner och ersättningar,

3. handlägga ärenden,

4. vidta kontrollåtgärder som syftar till att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott,

5. planera sina respektive verksamheter,

6. inom sina respektive verksamheter genomföra resultatstyrning, resultatuppföljning, resultatredovisning, utvärdering eller tillsyn, eller

7. framställa statistik i fråga om verksamhet enligt 3–6.

1. utföra verksamhet enligt 2 §, eller

2. göra dataanalyser och urval för att förebygga, förhindra och upptäcka fel i den verksamheten.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*11 §⁴

Sådana personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) får behandlas om uppgifterna har lämnats i ett ärende

Personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) får behandlas om det är nödvändigt

³ Senaste lydelse 2024:13.

⁴ Senaste lydelse 2024:13.

eller är nödvändiga för handläggning av ett ärende. Känsliga personuppgifter får också behandlas om det är nödvändigt för något av de ändamål som anges i 9 §.

Känsliga personuppgifter om hälsa får även behandlas om det är

1. nödvändigt för något av de ändamål som anges i 8 § 1 och 2,

2. nödvändigt för något av de ändamål som anges i 8 § 4–7 och uppgifterna behandlas eller har behandlats för något av de ändamål som anges i 8 § 1–3, eller

3. absolut nödvändigt för behandling med stöd av 10 § och uppgifterna behandlas eller har behandlats för något av de ändamål som anges i 8 § 1–3.

I andra fall får känsliga personuppgifter inte behandlas.

med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

I andra fall får känsliga personuppgifter inte behandlas.

Särskilda bestämmelser om dataanalyser och urval

12 a §

För att göra dataanalyser och urval enligt 8 § får Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behandla följande personuppgifter:

1. uppgifter som myndigheten förfogar över eller samlar in till följd av verksamhet enligt 2 §, och

2. uppgifter som lämnas till myndigheten för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd

av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas för sådana dataanalyser och urval.

12 b §

När Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behandlar personuppgifter enligt 8 § för att göra dataanalyser och urval ska myndigheten dokumentera avvägningen mellan det avsedda resultatet med åtgärden och intrånget i enskildas personliga integritet. Även de metoder och sökbegrepp som används för att ta fram urval ska dokumenteras.

All dokumentation ska göras på ett sådant sätt att det möjliggör kontroll i efterhand.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Förslag om ett nytt specifikt ändamål om förebyggande åtgärder – alternativ B

Härigenom föreskrivs följande i fråga om socialförsäkringsbalken⁵

dels att 114 kap. 1 § och 11 § ska ha följande lydelse,

dels att det i 114 kap. ska införas tre nya paragrafer, 8 § 1 a, 12 a § och 12 b §, samt närmast före 12 a § en ny rubrik av följande lydelse.

⁵ Senaste lydelse 2024:13.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***114 kap.****1 §⁶**

I detta kapitel finns bestämmelser om

- tillämpningsområdet i 2 §,
- förhållandet till annan reglering i 3 och 4 §§,
- uppgifter om avlidna personer i 5 §,
- begränsning av rätten att göra invändningar i 6 §,
- personuppgiftsansvar i 7 §,
- ändamål för behandling av personuppgifter i 8–10 §§,
- känsliga personuppgifter i 11 och 12 §§,

*– särskilda bestämmelser om
dataanalyser och urval i 12 a och
12 b §§,*

- tillgång till personuppgifter i 13 §,
- direktåtkomst i 14 §,
- gallring i 15 §,
- avgifter i 16 §, och
- tystnadsplikt i 17 §.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***8 §⁷**

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att

1. tillgodose behovet av det underlag som krävs för att den registrerades eller någon annans rättigheter eller skyldigheter i fråga om förmåner och ersättningar ska kunna bedömas eller fastställas,

1. a vidta förebyggande åtgärder för att kunna bedöma eller fastställa förmåner och ersättningar,

2. informera om förmåner och ersättningar,
3. handlägga ärenden,
4. vidta kontrollåtgärder som syftar till att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott,
5. planera sina respektive verksamheter,

⁶ Senaste lydelse 2024:13.

⁷ Senaste lydelse 2024:13.

6. inom sina respektive verksamheter genomföra resultatstyrning, resultatuppföljning, resultatredovisning, utvärdering eller tillsyn, eller
7. framställa statistik i fråga om verksamhet enligt 3–6.

11 §⁸

Sådana personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) får behandlas om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggning av ett ärende. Känsliga personuppgifter får också behandlas om det är nödvändigt för något av de ändamål som anges i 9 §.

Känsliga personuppgifter om hälsa får även behandlas om det är

1. nödvändigt för något av de ändamål som anges i 8 § 1 och 2,

2. nödvändigt för något av de ändamål som anges i 8 § 4–7 och uppgifterna behandlas eller har behandlats för något av de ändamål som anges i 8 § 1–3, eller

3. absolut nödvändigt för behandling med stöd av 10 § och uppgifterna behandlas eller har behandlats för något av de ändamål som anges i 8 § 1–3.

I andra fall får känsliga personuppgifter inte behandlas.

Personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) får behandlas om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

I andra fall får känsliga personuppgifter inte behandlas.

Särskilda bestämmelser om dataanalyser och urval

12 a §

För att göra dataanalyser och urval vid tillämpningen av 8 § får

⁸ Senaste lydelse 2024:13.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behandla följande personuppgifter:

1. uppgifter som myndigheten förfogar över eller samlar in till följd av verksamhet enligt 2 §, och

2. uppgifter som lämnas till myndigheten för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas för sådana dataanalyser och urval.

12 b §

När Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behandlar personuppgifter vid tillämpningen av 8 § för att göra dataanalyser och urval ska myndigheten dokumentera avvägningen mellan det avsedda resultatet med åtgärden och intrånget i enskildas personliga integritet. Även de metoder och sökbegrepp som används för att ta fram urval ska dokumenteras.

All dokumentation ska göras på ett sådant sätt att det möjliggör kontroll i efterhand.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

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

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

dels att 23 kap. 1–3 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nya paragrafer 40 kap. 7 g och 7 h §§,

dels att rubrikerna före 40 kap. 7 g och 7 h §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

1 §¹

Sekretess gäller i förskola och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800) som kompletterar eller erbjuds i stället för förskola för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden som rapporteras till Statens skolverk enligt lagen (2027:000) om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §²

Sekretess gäller i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

¹ Senaste lydelse 2010:866.

² Senaste lydelse 2010:866.

Sekretess gäller på det område som anges i första stycket dels i särskild elevstödande verksamhet i övrigt för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. Sekretessen gäller dock endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

Sekretess gäller på det område som anges i första stycket i andra fall än som avses i första och andra styckena för uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden som rapporteras till Statens skolverk enligt lagen (2027:000) om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §³

Sekretess gäller i fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800) som erbjuds i stället för fritidshem för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan särskild elevstödande verksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretess gäller i övrigt på det område som anges i första stycket för annan uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden som rapporteras till Statens skolverk enligt lagen (2027:000) om register

³ Senaste lydelse 2023:353.

över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet

40 kap.

7 g §

Sekretess gäller hos Statens skolverk för en uppgift om enskilds personliga förhållanden enligt lagen (2027:000) om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet.

För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

7 h §

Får en myndighet från Statens skolverk en uppgift om barns eller elevers frånvaro eller närvaro i utbildningsverksamhet som är sekretessreglerad till skydd för enskilds intresse, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten.

Första stycket ska inte tillämpas på en uppgift när det finns en annan primär sekretessbestämmelse än 40 kap. 7 g § till skydd för samma intresse som är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) – för alternativ A om ändring i socialförsäkringsbalken

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

dels att det i lagen ska införas ny paragraf 28 kap. 1 b och 5 a §§,

dels att rubriken före 28 kap. 5 a § ska ha följande lydelse,

dels att 28 kap. 17 § ska ha följande lydelse.

28 kap.

1 b §

Sekretess gäller vid dataanalyser och urval i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamhet som avses i 114 kap. 8 § socialförsäkringsbalken, för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Överföring av sekretess

5 a §

Får en domstol en uppgift som är sekretessreglerad i 28 kap. 1 b § från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos domstolen.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

17 §

Den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll som har gjorts med stöd av 16 § andra meningen inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1 b § första stycket inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

**Förslag till lag om ändring i offentlighets-
och sekretesslagen (2009:400) – för alternativ B
om ändring i socialförsäkringsbalken**

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

*dels att det i lagen ska införas ny paragraf 28 kap. 1 b och 5 a §§,
dels att rubriken före 28 kap. 5 a § ska ha följande lydelse,
dels att 28 kap. 17 § ska ha följande lydelse.*

28 kap.*1 b §*

Sekretess gäller vid förebyggande åtgärder i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamhet som avses i 114 kap. 8 § 1 a socialförsäkringsbalken för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller vid dataanalyser och urval hos Försäkrings-

kassans och Pensionsmyndighetens verksamhet som avses i 114 kap. 8 § socialförsäkringsbalken, för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Överföring av sekretess

5 a §

Får en domstol en uppgift som är sekretessreglerad i 28 kap. 1 b § från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos domstolen.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §

Den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll som har gjorts med stöd av 16 § andra meningen inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1 b § första och andra stycket inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.5 Förslag till förordning (2027:000) om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet

Härigenom föreskrivs följande

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § I denna förordning finns bestämmelser som kompletterar lagen (2027:000) om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet (frånvaroregistret).

2 kap. Registrering av uppgifter i frånvaroregistret

Uppgifter som ska finnas i frånvaroregistret

1 § Frånvaroregistret ska innehålla uppgifter om barnets hemkommun, namn och personnummer.

För de obligatoriska skolformerna samt för gymnasieskola och anpassad gymnasieskola ska antal frånvarande timmar rapporteras per dag.

För förskola, fritidshem och annan pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola och fritidshem ska antalet närvarande timmar rapporteras per dag.

Rapporteringstidpunkt

2 § Frånvarouppgifter från obligatorisk skolverksamhet, gymnasieskola samt anpassad gymnasieskola ska rapporteras till Statens skolverk en gång per vecka.

Närvarouppgifter från förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem ska rapporteras till Statens skolverk en gång per vecka.

Längsta tid för behandling

3 § Personuppgifter i frånvaroregistret får inte behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Uppgifterna i registret ska som senast raderas årsvis.

Bemyndigande

4 § Statens skolverk får meddela närmare föreskrifter om hur rapporteringen enligt 3 kap. 2 § lagen (2027:000) om register över barns och elever frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet ska genomföras.

3 kap. Utlämnande av uppgifter från frånvaroregistret

Utlämnande av uppgifter från frånvaroregistret

1 § Statens skolverk ska på begäran av nedanstående myndigheter lämna de uppgifter som har betydelse för tillämpningen av 1 kap. 2 § lagen (2027:000) om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet

- Försäkringskassan,
- Statens skolinspektion,
- Centrala studiestödsnämnden,
- Utbetalningsmyndigheten,
- Kommunala nämnder som bedriver verksamhet enligt skollagen (2010:800), samt
- Kommunala nämnder som bedriver verksamhet enligt socialtjänstlagen (2025:400).

Överlämnande för statistikändamål

2 § Personuppgifter som är nödvändiga för officiell statistik enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken ska överlämnas från frånvaroregistret till den särskilda verksamhet hos Statens skolverk som avser framställning av statistik.

4 kap. Integritetshöjande tekniker och metoder

1 § Statens skolverk ska använda integritetshöjande tekniker och metoder vid behandling av personuppgifter i frånvaroregistret.

2 § Statens skolverk ska omedelbart efter att en uppgift om frånvaro eller närvaro har tagits emot från en rapporteringsskyldig huvudman skilja uppgiften om ett barns eller en elevs placering hos en viss utbildningsverksamhet från övriga uppgifter om barnet eller eleven.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.
 2. Denna förordning tillämpas från och med den 1 juli 2028.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2024:14) om behandling av personuppgifter vid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

Härigenom föreskrivs att det i fråga om förordningen (2024:14) om behandling av personuppgifter vid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

dels ska införas en ny paragraf 6 a §,

dels närmast 6 a § införs en ny rubrik av följande lydelse.

Särskilda rutiner vid dataanalyser och urval

6 a §

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ansvarar för att det inom myndigheten finns rutiner för hur urvalsmodeller ska utformas och hur sökbegrepp får användas vid dataanalyser och urval vid tillämpningen av 114 kap. 8 § socialförsäkringsbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk

Härigenom föreskrivs att det i fråga om förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk ska införas en ny paragraf 18 § 8.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §¹

Myndigheten ska

1. ha ett samlat ansvar (sektorsansvar) för funktionshindersfrågor inom ramen för sitt verksamhetsområde och – i den mån det inte är en uppgift för Specialpedagogiska skolmyndigheten – inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter,

2. ansvara för frågor inom ramen för sitt verksamhetsområde som rör nyanlända personer,

3. verka för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling,

4. ha ett samlat ansvar (sektorsansvar) för frågor om de nationella minoriteterna och de nationella minoritetsspråken inom ramen för sitt verksamhetsområde vilket innefattar att verka samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter,

5. främja användningen och utvecklingen av validering inom kommunal vuxenutbildning,

6. inom ramen för sitt verksamhetsområde stödja kommuner och andra huvudmän i arbetet med säkerhet och krisberedskap, och

7. ha ett samlat ansvar (sektorsansvar) inom ramen för sitt verksamhetsområde när det gäller statliga insatser i frågor om digitalisering, med särskild hänsyn till de risker och möjligheter som digitaliseringen medför, vilket inne-

6. inom ramen för sitt verksamhetsområde stödja kommuner och andra huvudmän i arbetet med säkerhet och krisberedskap,

7. ha ett samlat ansvar (sektorsansvar) inom ramen för sitt verksamhetsområde när det gäller statliga insatser i frågor om digitalisering, med särskild hänsyn till de risker och möjligheter som digitaliseringen medför, vilket inne-

¹ Senaste lydelse 2024:621.

fattar att vara samlande och stödjande samt att samverka med övriga berörda myndigheter och andra relevanta parter.

fattar att vara samlande och stödjande samt att samverka med övriga berörda myndigheter och andra relevanta parter, *och*

8. ansvara för register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet.

Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete enligt första stycket 3 rapportera till Naturvårdsverket och samråda med myndigheten om vilken rapportering som behövs.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

2 Utredningens uppdrag och tillvägagångssätt

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 20 juni 2024 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över möjligheterna att öka digitaliseringen på socialförsäkringsområdet för att motverka bidragsbrott och förebygga felaktiga utbetalningar. Utgångspunkten är i förmånerna sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och bostadsbidrag samt bostadstillägg till pensionärer. Syftet är dels att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar, dels att kunna ge mer individanpassad service och effektivisera handläggningen av socialförsäkringsärenden. Utredaren ska bland annat;

- analysera och lämna förslag till hur Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten digitalt och med stöd av ny teknik (såsom AI) kan ta tillvara befintliga interna uppgifter och hämta in uppgifter digitalt som behövs från andra än den sökande för att bedöma rätten till och ersättningsens storlek vad gäller förmånerna sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och bostadsbidrag samt bostadstillägg till pensionärer, med utgångspunkt i de av 2021 års bidragsbrottsutredning identifierade gemensamma riskerna,
- identifiera hinder i nuvarande regelverk som innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte digitalt kan ta tillvara befintliga interna uppgifter eller hämta in uppgifter digitalt som behövs från andra än den sökande för att bedöma rätten till en socialförsäkringsförmån och ersättningsens storlek,

- analysera och lämna förslag till hur myndigheterna kan kontrollera och kvalitetssäkra uppgifter som lämnats av den sökande eller inhämtats från andra aktörer,
- sammanfatta de möjligheter som identifierats under arbetet när det gäller att nyttja digitaliseringen inom socialförsäkringens övriga förmåner och andra förmåner som administreras av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

2.2 Utredningens arbete

Arbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med expertgruppen. Sammantaget har vi genomfört sex protokollförda möten med utredningens experter och sakkunniga. I enlighet med utredningsdirektivet har vi under arbetets gång inhämtat synpunkter från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Myndigheten för digital förvaltning samt en rad andra myndigheter och organisationer vilka anges nedan.

2.2.1 Vår kartläggning av utpekade förmåner

Vi har genomfört en kartläggning av förmånerna sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och bostadsbidrag samt bostadstillägg till pensionärer. Kartläggningen har dels innefattat dokumentstudier av underlag och handlingar från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, dels en intervjuserie med respektive myndighet. Vi har genomfört fem intervjuer med Pensionsmyndigheten. Vi har genomfört tolv intervjuer med Försäkringskassan samt en workshop genomförd vid tre olika tillfällen. Vid dessa tillfällen har vi träffat ett antal olika medarbetare och kompetenser från olika delar av Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan, däribland handläggare, verksamhetsutvecklare, jurister, it-arkitekter och personer som arbetar med utveckling och digitalisering på olika sätt. Utöver ovan har vi genomfört ett antal skriftliga och muntliga avstämningar utifrån våra fynd och våra förslag.

Resultatet av vår kartläggning ligger till grund för våra förslag. Den presenteras samlad i kapitel 5.

2.2.2 Nationellt frånvaroregister

I fråga om vårt förslag om att införa ett nationellt frånvaroregister har vi fört dialoger med följande myndigheter; Skolverket, Skolinspektionen, Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Barnombudsmannen, Statistiska centralbyrån, Utbetalningsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Jämställdhetsmyndigheten och Utrikesdepartementet.

Vi har även fört dialoger med ett antal organisationer; Sveriges kommuner och regioner, Swedish EdTech Industry, Almega Utbildning, Sveriges Lärare, Sefif, Riksförbundet Attention, Funktionsrätt Sverige och Stiftelsen Friends.

Vi har genomfört en konsultation med Sametinget och Sameskolstyrelsen i enlighet med lagen (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket. I konsultationen nåddes enighet med Sametinget och enighet om att vi inte var överens med Sameskolstyrelsen. Vi har genomfört en barnrättsanalys samt tillfrågat vissa utvalda företrädare för organisationer som särskilt representerar barn och elever (Sveriges Elevkårer och Sveriges Elevråd). Vi har även fört dialog med utbildningsväsendet i Belgien och Danmark.

2.2.3 Crime proofing-analys

Enligt utredningsdirektivet ska vi använda oss av analysmodellen *crime proofing*. Vår analys har genomförts tillsammans med Försäkringskassan och Skatteverket. Analysens resultat har stämts av med Bolagsverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Skatteverket och Utbetalningsmyndigheten. Dialoger har även förts med Brottsförebyggande rådet och Åklagarmyndigheten.

2.2.4 Övrigt

Ekonomistyrningsverket har i uppdrag att ge stöd till kommittéer i deras arbete med konsekvensutredningar och konsekvensanalyser. Stödet tar sin utgångspunkt i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Ekonomistyrningsverket har gett oss sådant stöd i vårt arbete med konsekvensutredningen.

Vidare har vi fört dialog med följande utredningar:

- Utredningen om en effektivare ordning för att bekämpa bidragsbrott (S 2024:C),
- Utredningen om stärkt trygghet och studiero i skolan (U 2023:06)
- Utredningen om ändamålsenliga återkravsregler inom socialförsäkringen (S 2025:01)
- Utredningen om ytterligare åtgärder mot att företag används för att begå brott och genomförande av EU-direktiv om digitala verktyg och förfaranden inom bolagsrätten (Ju 2025:10).

2.3 Utgångspunkter för utredningens arbete och avgränsningar

Uppdraget i vårt utredningsdirektiv är avgränsat till att utredningens författningsförslag inte får medföra att de grundläggande förutsättningarna för rätten till en förmån ändras.

2.4 Betänkandets disposition

I kapitel 3 presenteras omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från socialförsäkringen samt översiktligt riskerna och möjligheterna med digitalisering, automation och användningen av AI.

I kapitel 4 redovisas vad som gäller vid ansökan om förmån och handläggning av socialförsäkringsärenden.

I kapitel 5 redovisas vår kartläggning av de i utredningsdirektivet utpekade förmånerna samt vissa särskilda risker för felaktiga utbetalningar. Pensionsmyndigheten föreslås få i uppdrag att utreda förutsättningarna för att schablonisera bostadskostnader.

I kapitel 6 beskrivs att det ofta finns goda rättsliga förutsättningar.

I kapitel 7 beskrivs Försäkringskassans datahantering samt förslag om ett uppdrag, ett så kallat datalyft, till Försäkringskassan.

I kapitel 8 föreslår vi ändringar i 114 kap. socialförsäkringsbalken.

I kapitel 9 föreslår vi att det ska införas ett nationellt register om barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet.

I kapitel 10 redogörs för vår *crime proofing*-analys samt ett uppdrag till Skatteverket utifrån analysens resultat.

I kapitel 11 beskrivs vad EU:s digitala identitetsplånbok är och hur plånboken kan bidra till korrekta uppgifter.

I kapitel 12 redovisas vår integritets- och proportionalitetsanalys.

I kapitel 13 redovisas förslagets konsekvenser och i kapitel 14 finns författningskommentarerna.

3 Digitalisering inom socialförsäkringen

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamhet består huvudsakligen i att besluta om och betala ut förmåner och ersättningar.¹ I det arbetet ingår att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott.² Dessutom finns det en skyldighet att i efterhand kontrollera och utreda ärenden där myndigheterna av olika skäl misstänker att en försäkrad har fått ersättning utan att ha rätt till den.

Hanteringen av förmåner och ersättningar inom socialförsäkrings-systemet är i dag till stora delar digitaliserat. Information som tidigare lämnades på papper eller per telefon av enskilda skickas nu till övervägande del digitalt. Centralt för frågan om felaktiga utbetalningar och service är därför möjligheterna och förutsättningarna för digitalisering.

3.1 De felaktiga utbetalningarna är samhällshotande

Problemet med felaktiga utbetalningar från det allmänna är mycket stort. Cirka 15–20 miljarder kronor betalas ut felaktigt från välfärds-systemet varje år.³ Ungefär 90 procent av det beloppet uppskattas vara orsakat av att felaktiga uppgifter ligger till grund för utbetalningarna. Det handlar bland annat om felaktiga uppgifter om arbete, inkomst och folkbokföring. Dessa medel behövs på andra ställen inom det offentliga och förlusten av dem utgör ett angrepp på välfärdssystemet. För att legitimiteten för välfärdssystemet ska kunna

¹ 1 § förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan, 1 § förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

² 2 § 6 förordningen med instruktion för Pensionsmyndigheten samt 2 § 3 förordningen med instruktion för Försäkringskassan.

³ Se prop. 2023/24:1 *Budgetpropositionen för 2024*, utgiftsområde 2, avsnitt 8.4.

upprätthållas krävs att systemet ses som trovärdigt och rättvist. Enbart de som har rätt till och är i behov av stöd ska få det.

Försäkringskassan står för en stor andel av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet, närmare 9,3 miljarder kronor under år 2021. Pensionsmyndighetens senaste omfattningsstudier uppskattar omfattningen av felaktiga utbetalningar till omkring 1,3 miljarder kronor årligen. Den direkta kostnaden av att inte komma till rätta med de felaktiga utbetalningarna hos myndigheterna är alltså cirka 10,6 miljarder kronor per år. Pengar som hade kunnat användas till annat.

Om de felaktiga utbetalningarna fortgår riskerar det att urholka förtroendet och tilliten till välfärdssystemet, till staten och i förlängningen till demokratin. Särskilt bidragsbrottslighet riskerar att undergräva förtroendet för välfärdssystemet.

Felaktiga utbetalningar innebär även kostnader för staten för att upprätthålla de omfattande kontrollmekanismer som behövs för att motverka problemet. Utbetalande myndigheter lägger stora resurser på att utföra kontroller och besluta om återkrav för felaktigt utbetalda belopp. Resurser läggs även på att utveckla analysmetoder, system och på andra sätt upptäcka och förebygga felaktiga utbetalningar.

3.2 Det finns risker med ökad digitalisering

Vid all digitalisering är det viktigt att ha en god förståelse för och hantering av risker och sårbarheter som följer med digitaliseringen. Det gäller även inom socialförsäkringen. Digitaliseringen ska vara ansvarsfull både på lång och kort sikt, vilket kräver att det finns en förståelse för hur den digitala tekniken faktiskt fungerar.⁴

Digitalisering drivs ofta av ett behov av att kunna hantera stora datamängder. Vid digitalisering är det viktigt att beakta vilken typ av informationsmängder som skapas vid bearbetningar och sammanställningar av data och hur sammanställningarna i fråga behöver skyddas.

⁴ Diggs (2023). *Utforma regelverk digitaliseringsvänligt*. Diggs rekommendation.

3.2.1 Risker med ökad automatisering

Automatisering kan bidra till en mer effektiv handläggning av ärenden vilket kan ge bättre service till enskilda i form av kortare handläggningstid och snabbare beslut. Automatiserade kontroller kan potentiellt vara både mer resurseffektiva och mer träffsäkra när det gäller att motverka felaktiga utbetalningar än vad manuella kontroller kan vara. Det är dock inte en självklarhet, då en automatiserad kontroll som bygger på otillräckliga eller felaktiga underlag tvärtom riskerar att försämra myndigheternas förmåga att motverka och upptäcka felaktiga utbetalningar. Varje utveckling mot mer automatisering behöver göras med den risken i beaktande.⁵

Jämfört med det fysiska mötet kan det i det digitala vara svårare att bistå personer som har svårt att förstå hur exempelvis en ansökan om en socialförsäkringsförmån går till. Digitala tjänster är också ofta anpassade för typiska ärenden och riskerar därför att vara standardiserade på ett sätt som gör att vissa personers förutsättningar och situationer inte passar in. Eftersom offentlig service ska ges på lika villkor måste myndigheterna ha system som klarar av att fånga upp och hjälpa även dessa individer.

3.2.2 Risker med ökad användning av AI

Det finns risker med ökad användningen av artificiell intelligens (AI) och maskininlärning.⁶ Komplexa algoritmer kan minska insynen och exempelvis göra det svårt att identifiera varför ett beslut fattas eller om eventuell diskriminering förekommer. Det kan vara svårt att få inblick i de algoritmer som bidrar till beslutsfattande och berednings- och beslutsprocesser kan bli svåra att verifiera, vilket är problematiskt inte minst ur likabehandlingssynpunkt och för rättssäkerheten.

⁵ Riksrevisionen (2025). *Socialförsäkringskyddet vid internationell rörlighet – Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kontroller*. RiR 2025:14, s. 65.

⁶ AI-förordningen reglerar utveckling, tillhandahållande och användning av AI (artificiell intelligens) med en EU-gemensam lagstiftning. Det formella namnet är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1689 av den 13 juni 2024 om harmoniserade regler för artificiell intelligens och om ändring av förordningen (EG) nr 300/2008, (EU) nr 167/2013, (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 och (EU) 2019/2144 samt direktiven 2014/90/EU, (EU) 2016/797 och (EU) 2020/1828 (förordning om artificiell intelligens). I förordningen regleras AI-system utifrån en riskbaserad modell där vissa användningsfall är förbjudna. Andra AI-system är tillåtna med restriktioner och krav i form av bland annat tillsyn och registrering. Det är främst AI-system med hög risk som omfattas av krav på transparens, kvalitetssäkring och möjlighet till granskning.

Användningen av AI som beslutsstöd i helt eller delvis automatiserade processer väcker bland annat frågor om vem som ansvarar för utfallet. Brist på insyn och transparens kan öka risken för diskriminering och försvåra tillsynen av systemen.⁷ Det är därför viktigt att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i sina tillämpningar och i sin användning av AI säkerställer att exempelvis vissa urvalsanalyser inte utgör en risk för direkt eller indirekt diskriminering.⁸

Ett tydligt exempel är när modeller tas fram genom maskininlärning som baseras på tidigare beslut och historiska data, vilket kan leda till att fördomar oavsiktligt byggs in i systemen (så kallad *data bias*) och i förlängningen till diskriminering. Den data som AI-system tränas på riskerar att återspegla historiska och befintliga ojämlikheter och grupprelaterade skillnader.

Användningen av generativ AI innebär en omfattande behandling av data och därmed också risker för informationssäkerheten. Myndigheten för digital förvaltning (Digg) rekommenderar att myndigheter ska inventera de informationssäkerhetsrisker som kommer med användningen av en generativ AI-lösning. Myndigheter bör överväga olika åtgärder för att minska risken för incidenter och konsekvenser för verksamheten.⁹

3.2.3 Särskilt om att beakta god informationssäkerhet och den personliga integriteten

Att värna om en god informationssäkerhet är grundläggande och nödvändigt för att lyckas med digitalisering. En ökad digitalisering innebär en ökad risk då fler personuppgifter kan komma att samlas hos olika offentliga aktörer. Det är därför avgörande att krav på informationssäkerhet utformas på ett ändamålsenligt sätt så att uppgifter och personuppgifter skyddas.

⁷ Diskrimineringsombudsmannen (2023). *AI och risker och diskriminering i arbetslivet*. Rapport 2023:6, s. 9 ff.

⁸ Jämför diskrimineringslagen (2008:567). Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten måste säkerställa att ingen diskriminering sker oaktat om AI används eller inte i en viss dataanalys eller ett visst urval.

⁹ Digg (2025). *Identifiera risker för informationssäkerhet vid användningen av generativ AI*. Diggs riktlinjer för generativ AI inom offentlig förvaltning.

Skyddet för den personliga integriteten kan i många fall upplevas som hindrande för digitaliseringen.¹⁰ Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) har identifierat att en översyn av dataskyddsförordningen bör göras, bland annat utifrån den snabba tekniska utvecklingen.¹¹

Det är viktigt att det offentliga kan dela och använda personuppgifter på ett säkert sätt för att kunna tillhandahålla relevanta tjänster och förfaranden åt allmänheten och andra aktörer. För att öka digitaliseringen krävs att lagstiftningen gör det möjligt att dela data i högre grad. Personuppgifter bör vidareanvändas när så är möjligt. Samtidigt måste skyddet för enskildas personliga integritet upprätthållas.

Behovet av transparens och förutsägbarhet för hur personuppgifter behandlas blir allt viktigare när behandlingen kan genomföras med avancerade analysverktyg och AI.

3.2.4 Risker med att inte digitalisera

Även om det finns risker så är digitalisering en väsentlig del av lösningen på de utmaningar som den offentliga förvaltningen står inför. Digital teknik möjliggör bättre lösningar på komplexa, föränderliga problem och möjliggör även helt nya tjänster som kan bidra till ett mer effektivt, demokratiskt, säkert och rättssäkert samhälle.¹²

Ökad digitalisering behövs på socialförsäkringsområdet för att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar. Som så mycket annat handlar utbetalningar från socialförsäkringen i grunden om uppgifter, det vill säga data. För korrekta beslut behövs korrekta och tillförlitliga beslutsunderlag för myndigheterna. Myndigheternas arbete med digitalisering för att i högre grad kunna använda sina data, bedöma uppgifters kvalitet och verifiera de uppgifter som används för att handlägga och kontrollera socialförsäkringsärenden är centralt. Regeringen har också i sin digitaliseringsstrategi betonat vikten av att myndigheterna arbetar datadrivet för att driva innovation,

¹⁰ Det finns ett antal konventioner om mänskliga rättigheter och EU-regler som skyddar rätten till privatliv och den personliga integriteten, exempelvis dataskyddsförordningen. Det finns även nationella bestämmelser och registerlagstiftning som närmare reglerar förutsättningarna för tillåten personuppgiftsbehandling hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

¹¹ IMY (2025). *Integritet och ny teknik 2020–2024: Redovisning av Integritetsskyddsmyndighetens uppdrag att följa, analysera och beskriva utvecklingen*. Dnr IMY-2024-2570.

¹² Digg (2022). *Digitala Sverige 2021*. Dnr 2022-0466 och Finansdepartementet (2025). *Sveriges digitaliseringsstrategi 2025–2030*.

förbättra samhällsnyttan, effektivisera sin verksamhet, stödja data-drivet beslutsfattande och stärka samverkan.¹³

En förbättrad dataanvändning ger förutsättningar för att kunna erbjuda mer individanpassade och flexibla tjänster och service vilket enskilda i allt högre grad förväntar sig av det allmänna.¹⁴ Om myndigheter använder sina data på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt kan de även hjälpa enskilda att undvika oavsiktliga fel.

Digitalisering är ett kraftfullt verktyg för att effektivisera handläggningen av socialförsäkringsärenden. Med god datahantering i grunden kan automatisering användas för att fatta beslut snabbare och billigare än i dag. Digitalisering gör det också möjligt att öka precisionen i åtgärder eller beslut genom att data används för att möjliggöra rätt åtgärd eller insats i rätt tid. Slutligen kan digitala verktyg också öka kvaliteten och likvärdigheten när tjänster och utvärderingar bygger på data. Stora datamängder som kontinuerligt jämförs och utvärderas kan användas av myndigheterna för att minska subjektiva ojämlikheter i bedömningar och undvika fel.¹⁵

Grunden för att myndigheter ska kunna arbeta datadrivet ligger i data- och informationshanteringen. Utan strukturerad informationshantering vilar förmågan både att arbeta datadrivet och att använda AI på lös grund. I dag är datamognaden generellt sett låg bland svenska myndigheter. Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten återfinns dock bland de myndigheter som kommit längst inom förvaltningen inom dessa områden och borde därför ha relativt goda förutsättningar.¹⁶

3.3 Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens pågående digitaliseringsarbete

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten verkar i en snabbföränderlig vardag. Kraven på de båda myndigheterna är dessutom höga att kunna leverera inom många olika områden. Det kan handla om allt från att utveckla nya digitala tjänster till att administrera nya förmåner och stöd. På båda myndigheterna pågår ett förändrings-

¹³ Finansdepartementet (2025). *Sveriges digitaliseringsstrategi 2025–2030*.

¹⁴ SOU 2016:85 *Digitaliseringens effekter på individ och samhälle*.

¹⁵ Digg (2022). *Digitala Sverige 2021*. & Ekholm et al. (2018). *Förbjuden framtid?* Institutet för Framtidsstudier.

¹⁶ Digg (2025). *Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2024*.

arbete knutet till digitalisering och flera stora it-projekt. Myndigheterna har fattat beslut om strategiska inriktningar avseende såväl digitalisering som användningen av AI, verksamhetsutveckling med effektivisering och teknik i centrum samt poängterat behovet av att använda sina data på nya sätt.

Vår utredning och våra förslag fyller därmed inte ett tomrum. Det finns pågående arbete på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som avser såväl digitalisering som arbetet mot felaktiga utbetalningar. Både problembilden och de möjliga lösningarna är redan identifierade och välkända hos myndigheterna.

Samtidigt som denna utveckling pågår finns det ett stort antal initiativ i statsförvaltningen både avseende digitalisering och felaktiga utbetalningar som på olika sätt påverkar Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens vardag och förutsättningar. Planerat internt utvecklings- och digitaliseringsarbete på myndigheterna kan behöva stå tillbaka till förmån för anpassning till snabba förändringar i regelverken eller för att kunna ta om hand nya regeringsuppdrag.

3.3.1 Försäkringskassans digitalisering

Försäkringskassan har en lång erfarenhet av att arbeta med digitalisering och it. Myndighetens kompetens och uppdrag sträcker sig från att tillhandahålla it-drift i staten till att utveckla en AI-verkstad.¹⁷

Inom flera av Försäkringskassans förmåner är handläggningen helt eller delvis automatiserad. De digitala tjänsterna som riktar sig till enskilda vidareutvecklas löpande. Utöver detta pågår arbete med myndighetens livscykelhantering av uppgifter och it-system, exempelvis att migrera äldre system till nya tekniska plattformar.

Försäkringskassan har i närtid fattat beslut som beskriver myndighetens inriktning på digitaliseringsområdet. Besluten ska ge bättre förutsättningar att framöver kunna hantera data som en strategisk resurs. Några exempel på beslut som beskriver inriktningen för Försäkringskassans digitalisering är beslut om förenklad it-arkitektur för förmåner och Försäkringskassans strategiska ramverk för digital

¹⁷ Regeringen har anslagit 60 miljoner kronor till Skatteverket och Försäkringskassan. Myndigheterna får i uppdrag att utreda förutsättningarna för en AI-verkstad som syftar till att öka den offentliga förvaltningens gemensamma förmåga och utveckla AI-baserade lösningar på ett resurseffektivt sätt. Se prop. 2024/25:99 *Vårändringsbudget för 2025*.

transformation.¹⁸ Enligt Försäkringskassan är förenklad förmånsarkitektur en av lösningarna för att åstadkomma den digitala transformationen.

Som ett led i Försäkringskassans digitala förflyttning pågår ett arbete med att samla och organisera data och uppgifter kring den enskilde, i stället för att ha det enskilda ärendet som utgångspunkt i it-systemen. Genom att samla uppgifter om den enskilde i ett centralt datalager och inte låta dessa uppgifter vara utspridda i olika förmåns-specifika system vill Försäkringskassan göra det möjligt att handlägga ärenden på ett mer effektivt sätt. Detta kan också bidra till en förbättrad och utökad service till den enskilde.

3.3.2 Pensionsmyndighetens digitalisering

Pensionsmyndigheten gör i likhet med Försäkringskassan också satsningar på digitalisering och automatisering. Det övergripande syftet är att effektivisera handläggningen och därigenom korta handläggningstider och svarstider samt att motverka felaktiga utbetalningar. Myndigheten bedömer denna typ av utveckling som helt nödvändig för att över tid kunna hantera den stora mängd ärenden den har att handlägga.¹⁹

Pensionsmyndighetens största utvecklingsinsats är initiativet NextGen. Syftet med detta initiativ är att ersätta de it-system som beräknar myndighetens förmåner för allmän pension, bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd samt efterlevandepension som i dag finns hos Försäkringskassan. Målet är att ha egen kontroll över it-systemen samt få en mer förändringsbar och kostnadseffektiv förvaltning och vidareutveckling.²⁰ Pensionsmyndigheten kommer i detta it-system, i likhet med Försäkringskassans motsvarande ambition, att centrera data kring den enskilde i stället för i ärende.

¹⁸ Digital transformation handlar om att utveckla nya processer och arbetssätt med utgångspunkt i den digitala teknikens möjligheter. Se Försäkringskassan (2025). *Beslut gällande förenklad IT-arkitektur för förmåner – en del i IT målarkitekturen som ska följas vid ny- och vidareutveckling av Försäkringskassans IT-stöd*. Dnr 2025/009594, Försäkringskassan (2023). *Försäkringskassans ståndpunkter – Data som strategisk resurs*. Dnr 2023/009237, Försäkringskassan (2024). *Programmet för förnyelse av sjukförsäkringens förvaltning – Förutsättningar för en informationsdriven förvaltning*. Dnr 2022/015106 och Försäkringskassan (2025). *Försäkringskassans strategiska ramverk för digital transformation*. Dnr 2024/008513.

¹⁹ Pensionsmyndigheten (2025). *Rätt från början 2025*.

²⁰ Pensionsmyndigheten (2025). *Rätt från början 2025*.

4 Om handläggning av socialförsäkringsärenden

I det här kapitlet beskrivs hur en ansökan om en socialförsäkringsförmån går till och hur Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bereder och handlägger ärenden. Vidare beskrivs det ansvar den enskilde och myndigheten har, vad ansvaret innebär och hur det fördelas mellan parterna. Avslutningsvis behandlas frågan om uppgifters korrekthet.

4.1 Ansökningsförfarandet

En ansökan om en förmån ska innehålla de uppgifter som behövs i ärendet. Ansökan ska vara egenhändigt undertecknad.¹ Inom socialförsäkringen gäller generellt ett formkrav på att uppgifter ska lämnas på heder och samvete.² Kravet omfattar endast uppgifter om faktiska förhållanden (det vill säga sakomständigheter). En underskrift på heder och samvete kan göras digitalt.³

Ett uppgiftslämnande på heder och samvete ökar förutsättningarna för att uppgifterna i ett ärende ska vara rätt från början. Även ofyllda uppgifter anses vara lämnade av den enskilde och ska intygas på heder och samvete.⁴

¹ 110 kap. 4 § andra stycket socialförsäkringsbalken (SFB). Av första stycket framgår att ansökan ska vara skriftlig.

² 110 kap. 4 § andra stycket SFB. Med formkrav avses normalt krav på att ett dokument eller meddelande ska ha en viss form eller tillkomma på visst sätt för att ha en viss rättsverkan. Formkrav kan också föreskriva att en handling ska ha ett visst innehåll. Se Ds 2003:29 *Formel: formkrav och elektronisk kommunikation – del 1*.

³ 111 kap. 4 § första stycket SFB.

⁴ Försäkringskassan (2024). *Digitalisering på Försäkringskassan*. Vägledning 2024:3, version 1, s. 45.

4.2 Hur ärenden ska handläggas

Av förvaltningslagen (2017:900) (FL) framgår att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.⁵ Utredningen i ett ärende ska göras utifrån vad som är rimligt enkelt och utan onödig tidsutdräkt, krävande utredning och kostnader. Det är en avvägning som myndigheten måste göra.

Det är självklart att handläggningen ska leda till materiellt korrekta beslut, vilket följer av kravet på rättssäkerhet. Samtidigt markeras att effektivitetssynpunkter alltid måste balanseras mot berättigade krav på rättssäkerhet.⁶ Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten måste ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

4.3 Ansvarsfördelningen mellan den enskilde och myndigheten – ett delat ansvar

4.3.1 Den enskilde har en uppgiftsskyldighet

En enskild som ansöker om en förmån ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som denne åberopar till stöd för sin framställning.⁷ Hen är skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken (SFB).

I samband med ansökan ger Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten regelmässigt ut information till den enskilde om att kontrollera uppgifterna innan hen skriver under. Det kan hjälpa den enskilde att göra rätt och på så vis säkerställa att uppgifterna är korrekta redan från början.

I ett ansökningsärende har den enskilde bevisbördan för faktiska omständigheter, till exempel att hen har en sjukdom och nedsatt arbetsförmåga.⁸

⁵ 9 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) (FL).

⁶ Ahlström, förvaltningslagen (2017:900) 9 §, Karnov 2025-09-11 (JUNO).

⁷ 23 § andra stycket FL.

⁸ Försäkringskassan (2004). *Förvaltningsrätt i praktiken*. Vägledning 2004:7, version 19, s. 53. och Pensionsmyndigheten (2019). *Förvaltningsrätt i Pensionsmyndighetens verksamhet*. Vägledning 2019:1, version 1, s. 58.

4.3.2 Den enskilde är skyldig att anmäla ändrade förhållanden

Den som ansöker om, har rätt till eller annars får en förmån enligt SFB ska anmäla sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken på förmånen.⁹ Skyldigheten att anmäla omfattar en uppräkningslista av de vanligaste och mest betydelsefulla förhållanden där en ändring kan behöva anmälas, men uppräkningslistan är inte uttömmande.¹⁰ En sådan anmälan ska göras så snart som möjligt och senast fjorton dagar efter det att den anmälningsskyldige fick kännedom om förändringen.¹¹

4.3.3 Strikt ansvar för uppgiftslämnande – förslag om administrativa sanktioner i socialförsäkringen

Kravet på den enskilde förslås skärpas. Ett förslag har lämnats på hur ett system med administrativa sanktioner i socialförsäkringen kan utformas, bland annat föreslås sanktionsavgifter i socialförsäkringen och hur personer ska kunna stängas av från socialförsäkringens förmåner under en viss tid för att skydda försäkringen. Genom att införa ett system för administrativa sanktioner ska en sanktionsavgift kunna påföras dem vars felaktiga ersättning krävs tillbaka. Vidare föreslås att en avstängning från en förmån ska kunna beslutas av Försäkringskassan och av Pensionsmyndigheten. En avstängning föreslås kunna gälla mellan tre månader och tre år.¹²

I korthet innebär förslagen att den som lämnar en oriktig uppgift ska få en sanktionsavgift, om den oriktiga uppgiften har lett till en felaktig utbetalning av ersättning. Detsamma gäller den som inte uppfyller en skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden, om underlåtenheten har lett till en felaktig utbetalning. Administrativa sanktionsavgifter innebär ett strikt ansvar för oriktiga uppgifter och för underlåtenhet att uppfylla en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

⁹ 110 kap. 46 § SFB.

¹⁰ Se Jansson, socialförsäkringsbalken, 110 kap. 46 §, Karnov 2025-06-05 (JUNO).

¹¹ 110 kap. 47 § SFB.

¹² Ds 2025:8 *Administrativa sanktionsavgifter i socialförsäkringen*. Promemorian har remissbehandlats.

4.3.4 Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens utredningsansvar

I handläggningen av förmånsärenden har Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten en utredningsskyldighet.¹³ Utredningsskyldigheten innebär att den handläggande myndigheten ska se till att ärendena blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver. Det ger uttryck för den så kallade officialprincipen.¹⁴

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska leda utredningen i ett ärende och se till att det material som behövs för ärendets avgörande kommer in.¹⁵ Ansvar för att underlaget i ett ärende leder till ett materiellt riktigt beslut vilar på myndigheterna. Utifrån rättspraxis är det tydligt att utredningsansvaret är omfattande.¹⁶

Ärendet ska utredas tillräckligt utifrån dess karaktär

Med ärendets beskaffenhet menas vad ärendet handlar om, dess karaktär, omständigheterna i det enskilda fallet och den enskildes möjligheter att ta tillvara sin rätt. Försäkringskassan beskriver att utredningen ska klargöra om omständigheterna i det enskilda ärendet är sådana att kriterierna i den materiella lagstiftningen är uppfyllda.¹⁷ Utredningsansvaret innebär att om det fortfarande finns oklarheter ska myndigheten utreda vidare, ifall det inte är så att alla tillgängliga möjligheter redan är uttömda. Vidare ska myndigheten bara utreda omständigheter som kan påverka bedömningen i ett ärende. Det innebär att myndigheten inte ska utreda omständigheter som ligger utanför den bedömning som ska göras i aktuellt ärende. Samtliga omstän-

¹³ 110 kap. 13 § första stycket SFB. Begreppet utredningsskyldighet, som i grunden återfinns i 23 § första stycket FL, markerar den rättsliga skyldigheten för just myndigheten. Stadgan- det pekar ut vem som har ansvaret för ärendet. Ibland beskrivs det som ett utredningsansvar. Begreppen utredningsansvar och utredningsskyldighet används ofta synonymt. Utrednings- ansvar är mer ett allmänt uttryck. Det används ibland i doktrin och praxis för att beskriva samma sak, det vill säga att myndigheten måste utreda ärendet, men kan också användas för att markera fördelningen av ansvar mellan myndigheten och den enskilde. Det kan noteras att Försäkringskassan i sin vägledning på området använder begreppet utredningsansvar medan Pensionsmyndigheten använder begreppet utredningsskyldighet.

¹⁴ Förenklat kan sägas att officialprincipen är den överordnade principen och utrednings- ansvaret är ett utflöde av den principen.

¹⁵ Prop. 2008/09:200 *Socialförsäkringsbalk*, s. 554 och 555 och prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 149.

¹⁶ Frågan om Försäkringskassans utredning kunde anses tillräcklig har prövats av Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) i rättsfallet RÅ 2010 ref. 120. Målet rörde sjukpenning.

¹⁷ Försäkringskassan (2024). *Förvaltningsrätt i praktiken*. Vägledning 2004:7, s. 54. Vad som beskrivs om utredningen är även tillämpligt på Pensionsmyndighetens ärendehandläggning.

digheter behöver inte heller utredas, om de redan är utredda räcker det för att bedöma rätten till förmånen.

Utredningsbefogenheter

Försäkringskassans och Pensionsmyndigheten har en rad olika utredningsbefogenheter som stöd i handläggningen, till exempel möjlighet att göra förfrågningar hos den försäkrades arbetsgivare.¹⁸ Ett stort antal myndigheter är dessutom uppgiftsskyldiga gentemot Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.¹⁹ Skyldigheten att lämna uppgifter är i många fall sekretessbrytande.²⁰ De båda myndigheterna kan i många fall hämta in det underlag som behövs.²¹

Beviskrav gällande uppgifter

Beviskrav handlar om hur säkra uppgifterna i ett ärende sammantaget behöver vara. För de flesta socialförsäkringsförmåner finns det inte någon nivå på beviskravet fastslagen i lagstiftningen. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har dock slagit fast att beviskravet i ärenden om sjukpenning är ”sannolikt”. Vad som ska bevisas är att angivna förhållanden föreligger, exempelvis att arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom i sådan omfattning att hen har rätt till ersättning.²²

¹⁸ 110 kap. 14 § SFB. Uttrycket namngiven person avser enligt JO den försäkrade (JO 2008/09, s. 345).

¹⁹ Se till exempel 110 kap. 31 § SFB. I 110 kap. 32–37 a §§ SFB finns ytterligare bestämmelser om uppgiftsskyldighet, varav flera av dem gäller uppgifter om den försäkrade. Uppgiftsskyldigheter finns även utanför SFB:s område. JO har ansett att uppgiftsskyldigheten ger myndigheterna ytterligare befogenhet att vidta utredningsåtgärder (JO 2017/18, s. 312).

²⁰ Prop. 2008/09:200 *Socialförsäkringsbalk*, s. 563.

²¹ I prop. 2024:25:19 *Bättre verktyg för kontroll – uppgiftsinhämtning inom socialförsäkringen och ekonomiskt bistånd* föreslås Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten få utökade utredningsbefogenheter.

²² HFD 2022 ref. 47. Kravet på sannolikhet torde inte bara ta sikte på ärendet, sett i sin helhet (det vill säga samtliga omständigheter i ärendet), utan även på de enskilda uppgifter som finns i ärendet. Jämför Försäkringskassans vägledning 2004:7, s. 56 (varje uppgift ska bevisas). Vad som i sammanhanget ska anses styrkt eller bevisat i fråga om en uppgift är en fråga om värdering och bedömning. Att uppgiften är bevisad är inte samma sak som att den faktiskt är korrekt. I avsnitt 7.4 i vägledningen beskrivs sannolikhetskravet närmare. I Pensionsmyndighetens vägledning 2019:1 beskrivs beviskravet i avsnitt 9.2.5.

En helhetsbedömning som inkluderar värdering av bevis

När myndigheten anser sig ha uppfyllt sitt utredningsansvar ska en bedömning göras av omständigheterna i ärendet för att kunna avgöra om den enskilde har rätt till förmånen eller ersättningen eller inte. Bedömningen görs genom att först värdera alla bevis och sedan väga samman dessa i en helhetsbedömning för att avgöra om beviskravet för förmånen är uppfyllt.²³ I helhetsbedömningen ska allt relevant underlag värderas och beaktas. För att kunna väga samman allt underlag måste myndigheten först bestämma värdet av varje enskilt bevis.²⁴

4.4 Korrekta uppgifter i förhållande till ett korrekt beslut

Syftet med Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens utredningar i enskilda ärenden är att klarlägga de faktiska förhållanden som är relevanta, så att ett beslut kan fattas som stämmer överens med dessa förhållanden. Myndigheterna behöver försäkra sig om att beslut grundar sig på ett tillräckligt underlag så att inte enskilda går miste om ersättning som de har rätt till eller felaktigt får ersättning som de inte har rätt till på grund av brister i utredningen.²⁵ Som framgår ovan gäller beviskravet sannolikt som huvudregel i socialförsäkringen.

4.4.1 En presumtion att lämnade uppgifter är korrekta

Dagens förmånsregelverk inom socialförsäkringen bygger på en tillitsbaserad modell där Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i hög grad förlitar sig på enskildas egna uppgifter. Bidragsbrottsutredningen konstaterar att de främsta orsakerna till felaktiga utbetalningar är att enskilda lämnar oriktiga uppgifter eller låter bli att anmäla ändrade förhållanden. Förfarandet att den sökande lämnar uppgifter utan

²³ Som samlingsbegrepp för uppgifter och handlingar i utredningen använder Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ordet underlag. Många av de uppgifter och handlingar som finns i utredningen är bevis. Se till exempel Försäkringskassans vägledning 2004:7, s. 55.

²⁴ Försäkringskassan (2004). *Förvaltningsrätt i praktiken*. Vägledning 2004:7, s. 56.

²⁵ Jämför Försäkringskassan (2004). *Förvaltningsrätt i praktiken*. Vägledning 2004:7, s. 53.

att dessa kan verifieras mot en tillförlitlig källa utgör en risk för att beslut om förmåner fattas utifrån felaktiga underlag.²⁶

Kravet på heder och samvete vid uppgiftslämnande innebär att en sökande lovar att lämna korrekta uppgifter om faktiska förhållanden och att inte undanhålla eller förvränga något. Det är ett åtagande att vara uppriktig och ärlig, och att inte avsiktligt vilseleda mottagaren av uppgifterna.²⁷ I kravet på heder och samvete kan sägas finnas en presumtion att den enskilde kommer att göra mer rätt och lämna korrekta uppgifter.²⁸

4.4.2 Som utgångspunkt finns ingen skyldighet att ta reda på om uppgifter är korrekta eller att verifiera dem

Normalt bör en myndighet kunna godta de uppgifter som en sökande lämnar. Enligt HFD sträcker sig en myndighets utredningsansvar i ärenden om förmåner inte längre än att utredningen måste vara komplett i så måtto att uppgifter om alla relevanta förhållanden finns.²⁹ Om det saknas uppgifter eller om det finns omständigheter som tyder på att lämnade uppgifter kan vara felaktiga inträder enligt HFD emellertid en utredningsskyldighet. Av det följer att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte är skyldiga att ta reda på om lämnade uppgifter är korrekta eller verifiera dem, såvida det inte föreligger någon misstanke om fel.³⁰ Det skulle i annat fall innebära att utredningsskyldigheten skulle bli än mer omfattande än vad den är i dagsläget.³¹ Tillsammans med de krav FL ställer på handläggning av ärenden innebär det att de båda myndigheterna måste se till att ärendena blir så utredda som krävs för rättssäkra beslut.

²⁶ SOU 2003:52 *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*, s. 124, 254 och 274.

²⁷ Om en enskild lämnar oriktiga uppgifter kan hen göra sig skyldig till brottet osann försäkrans (15 kap. 10 § brottsbalken).

²⁸ Uppgifterna lämnas under straffansvar. Enligt Försäkringskassan kan hjälptexter som uppmanar den enskilde att kontrollera uppgifterna innan hen skriver under vara ett sätt att säkerställa att uppgifterna är korrekta och det kan hjälpa den enskilde att göra rätt. Texter av detta slag kan enligt myndigheten vara särskilt hjälpsamma i tjänster med förfyllda uppgifter, till exempel i en ansökan (Försäkringskassans vägledning 2024:3, s. 45).

²⁹ HFD 2019 ref. 17.

³⁰ Att en uppgift är bevisad, det vill säga beviskravet för förmånen/uppgifterna, är inte samma sak som att uppgiften i fråga de facto är korrekt eller verifierad. Frågan om en uppgifts korrekthet och verifiering av den är egentligen inte aktuell så länge uppgiften och underlaget i övrigt i ärendet bedöms vara fullgott, det vill säga har uppnått kravet på sannolikhet.

³¹ En jämförelse kan göras med det uppgiftsinhämtande som sker från någon annan än den enskilde själv. Det råder en slags presumtion att inhämtade uppgifter är korrekta. I kapitel 10 beskriver vi problematiken med uppgiftskvalitet med utgångspunkt i individuppgifter i arbetsgivardeklarationer.

Sammanfattningsvis finns inga uttryckliga rättsliga krav i regelverk och praxis för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att utan misstanke i det enskilda ärendet kontrollera och verifiera uppgifter i större utsträckning än vad som görs. Uppgifter som lämnas av enskilda presumeras vara korrekta. För att förhindra felaktiga utbetalningar och bidragsbrott kan det därför finnas ett behov av att på ett förmångemensamt, systematiskt och förebyggande sätt kontrollera eller verifiera uppgifter som läggs till grund för beslut om ersättning.

5 Förmåner med särskild risk

I detta kapitel redovisar vi vår kartläggning av förmåner vi har i uppgift att analysera, de har både egna utmaningar och gemensamma problem. Det rör frågor om felaktig folkbokföring, icke meddelad vistelse eller bosättning utomlands och otillbörligt nyttjande av identiteter. I kapitlet beskrivs även vissa centrala komponenter för socialförsäkringen, dels att den enskilde är försäkrad för i huvudsak bosättningsbaserade och arbetsbaserade förmåner samt dels sjukpenningsgrundande inkomst (SGI). Därefter beskrivs hanteringen av de fem förmåner som är särskilt utpekade i vårt direktiv; bostadsbidrag, tillfällig föräldrapenning, föräldrapenning, sjukpenning och bostadstillägg till pensionärer.

Vissa risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott har särskilt uppmärksammats i vårt direktiv. Dessa risker är arbete trots förmån, felaktiga inkomstuppgifter och vistelse eller bosättning utomlands. Dessa risker beskrivs närmare i kapitlet utifrån respektive förmån men även utifrån ett övergripande, förmångemensamt perspektiv.

5.1 Förmångemensamma behov och risker

5.1.1 Behovet av korrekta uppgifter i folkbokföringen

Uppgifter om folkbokföring ligger till grund för ett stort antal rättigheter och skyldigheter som kan vara avhängiga av såväl att en person är folkbokförd som var vederbörande är folkbokförd. Folkbokföringsuppgifter används av många myndigheter inom den offentliga förvaltningen.¹ Uppgifterna används till exempel i många av ersätt-

¹ Folkbokföringsuppgifter återfinns i den så kallade grunddatadomen Person, som ingår i nationella grunddata. Nationella grunddata är uppgifter inom offentlig förvaltning som flera aktörer har behov av, som är viktiga i samhället och som uppfyller överenskomna egenskaper, principer och riktlinjer.

ningssystemen inom välfärden för att bedöma rätten till och storleken på ersättningen.²

Felaktigheter inom folkbokföringen

Folkbokföringsuppgifterna innehåller olika typer av fel. Detta har uppmärksammats över tid i flera rapporter och utredningar.³ Inom Skatteverket pågår ett kontinuerligt arbete med att öka kunskapen om det så kallade folkbokföringsfelet, i vilken omfattning fel förekommer, de konsekvenser som felet medför och för att förbättra risk- och kontrollarbetet.⁴

Skatteverket har identifierat olika risker som relaterar till folkbokföringen:

- Personer som är folkbokförda, trots att de inte borde vara det.
- Personer som är folkbokförda med felaktiga adressuppgifter.
- Personer som är folkbokförda med felaktiga egenskapsuppgifter.
- Personer som inte är folkbokförda, trots att de borde vara det.⁵

Risken att personer är folkbokförda trots att de borde vara avregistrerade från folkbokföringen och risken att personer är folkbokförda med felaktiga adressuppgifter värderas fortsatt högst av Skatteverket, då de bedöms ha störst påverkan på samhället.⁶

Utifrån den omfattande problematiken med felaktiga utbetalningar är omfattningen av folkbokföringsfelen av intresse. Av Sveriges folkbokförda befolkning är de allra flesta folkbokförda med korrekta uppgifter, vilket bekräftas av beräkningar och slumpkontroller som Skatteverket har genomfört. Även om de flesta personer gör rätt, så kan de 2–3 procent av befolkningen som är felaktigt folkbokförda

² Se bland annat Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, *Läckaget i välfärdssystemen, del 2, Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. Rapport 6. Oktober 2019, s. 13, 18 och 63.

³ Se bland annat SOU 2021:57 *Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer*.

⁴ Se även SOU 2025:75 *Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning* som innehåller flera förslag som syftar till att stärka folkbokföringen, identitetskontroller och Skatteverkets roll i det brottsbekämpande arbetet.

⁵ Skatteverket (2025). *Nationell lägesbild över befolkningen 2025*. Dnr 8-174856-2025, s. 5.

⁶ Skatteverket (2025). *Nationell lägesbild över befolkningen 2025*. Dnr 8-174856-2025, s. 6 och 27.

orsaka stor skada i samhället, exempelvis genom felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.⁷

Impulser om felaktig folkbokföring kommer till Skatteverket från olika håll, bland annat från enskilda. En myndighet är skyldig att underrätta Skatteverket om fel i folkbokföringen.⁸ Myndigheten tar varje år emot en stor mängd underrättelser om misstänkta fel i folkbokföringen. Under 2024 kom det in cirka 166 000 sådana underrättelser. Denna grupp påverkar inte beräkningen av den totala befolkningssiffran, men personerna utgör en stor risk för exempelvis felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.⁹

En viktig del av Skatteverkets arbete är inriktat på att utreda och rätta till fel i efterhand. En stor del av utredningarna leder till beslut om ändrad folkbokföring. Under 2024 handlade det om 77 procent. Enligt Skatteverket innebär detta att även en mindre ökning av myndighetens kontrollförmåga inom folkbokföringsverksamheten kan förbättra kvaliteten i folkbokföringsdatabasen.¹⁰

Skatteverket använder maskinella kontroller för att bedöma och värdera de uppgifter om felaktig folkbokföring som kommer in, och gör även analyser baserade på data från flera datakällor för att identifiera och prioritera de fel med störst samhällspåverkan.¹¹ Vi har genom våra kontakter med folkbokföringsverksamheten på Skatteverket fått information om att det som huvudregel inte råder något ”1:1-förhållande” mellan en anmäld felaktig folkbokföringsadress och dess åtgärdande i det enskilda fallet. Den anmälda uppgiften blir i stället en indikator för den analys som görs inom kontrollverksamheten.

5.1.2 Bosättningsbegreppets betydelse inom socialförsäkringsområdet

Avgörande försäkringsvillkor för socialförsäkringen i Sverige är bosättning respektive arbete.¹² Det behandlas vidare i avsnitt 5.1.6 i detta kapitel. Bosättning är ett villkor för att en enskild ska omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen.

⁷ Skatteverket (2025). *Nationell lägesbild över befolkningen 2025*. Dnr 8-174856-2025 s. 3.

⁸ 32 c § folkbokföringslagen (1991:481).

⁹ Skatteverket (2025). *Nationell lägesbild över befolkningen 2025*. Dnr 8-174856-2025, s. 5 och 27.

¹⁰ Skatteverket (2025). *Nationell lägesbild över befolkningen 2025*. Dnr 8-174856-2025, s. 3 och 32.

¹¹ Skatteverket (2025). *Nationell lägesbild över befolkningen 2025*. Dnr 8-174856-2025, s. 4.

¹² För EU-medborgare och enskilda som omfattas av en socialförsäkringskonvention, kan andra bestämmelser gälla i stället för SFB.

I socialförsäkringsbalken (SFB) finns bestämmelser om vem som är att anse som bosatt i Sverige.¹³ Det är Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten som avgör detta. En person anses bosatt i Sverige om hen får anses ha sitt egentliga hemvist här i landet.¹⁴ Enligt rättspraxis kan bestämmelserna om folkbokföring ha betydelse för bedömningen av frågan om en enskild ska anses som bosatt i Sverige vad gäller rätten till de bosättningsbaserade förmånerna.¹⁵

Hänsyn behöver även tas till det EU-rättsliga regelverket.¹⁶ Bosättningsbegreppet har således betydelse både i den nationella rätten och i EU-rätten.¹⁷ Generellt sett kan man säga att bosättningsbegreppet i folkbokföringslagen och SFB är ganska lika medan bosättningsbegreppet inom EU-rätten är mer flexibelt.

Den som är bosatt i Sverige är försäkrad för de förmåner som ingår i den bosättningsbaserade försäkringen.¹⁸ För flera förmåner på socialförsäkringsområdet ställs krav att den enskilde ska vara folkbokförd för att ha rätt till förmånen i fråga.¹⁹

5.1.3 Uppehållstillståndets betydelse vid bosättningsbedömningen

Den som har sin egentliga hemvist i Sverige kan anses bosatt här. En person som kommer hit ska normalt anses bosatt här, om det kan antas att vistelsen sträcker sig längre tid än ett år. I den bedömningen ska Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten beakta reglerna om uppehållstillstånd, eftersom bara den som har rätt att vistas i Sverige bör anses bosatt här.²⁰ Enligt Högsta förvaltnings-

¹³ 5 kap. 3 § SFB.

¹⁴ 5 kap. 2 och 3 §§ SFB.

¹⁵ RÅ 2004 ref 21. Se även Försäkringskassan (2017). *Övergripande bestämmelser i SFB, unionsrätten och internationella avtal – Försäkringskassans uppdrag vad gäller vissa gemensamma gränsöverskridande frågor*. Vägledning 2017:01, version 17, s. 49.

¹⁶ Inom EU sker samordning av de sociala trygghetssystemen främst genom Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpning av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Lagvalsreglerna i förordningen 1408/71 kan medföra att bosättningslandets lagstiftning blir tillämplig på den enskilde.

¹⁷ Bosättning är enligt de nämnda regelverken inget enhetligt begrepp.

¹⁸ 5 kap. 9 och 10 §§ SFB.

¹⁹ Exempelvis bostadsbidrag och barnbidrag.

²⁰ Prop. 1998/99:119 *Socialförsäkringens personkrets*, s. 99.

domstolen (HFD) finns det inte något krav på uppehållstillstånd för att i SFB:s mening anses bosatt i Sverige.²¹

När Försäkringskassan bedömer om en person som kommer till Sverige kan anses bosatt här med stöd av 5 kap. 3 § SFB, det vill säga om personen kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år, är uppehållstillstånd en del av bedömningen.²² Även vilken sorts uppehållstillstånd och tillståndets längd kan ha betydelse för bedömningen.²³

5.1.4 Det är svårt att upptäcka boende eller vistelse utomlands i det fall detta inte meddelats till en myndighet

Det är svårt för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att få kännedom om en enskild vistas eller bor utomlands om det inte har anmälts till någon myndighet, vanligtvis Skatteverket.²⁴ Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har utifrån det fört fram ett antal behov till oss som avser tillgång till nya uppgiftsmängder. Sammantaget bedömer vi, av olika skäl som vi redogör för nedan, att nyttan med efterfrågade uppgiftsmängder inte står i rimlig proportion till kostnaderna. Åtgärderna är även av integritetskänslig karaktär. I detta avsnitt beskrivs även pågående utredningsinitiativ som har bäring på problematiken.

Vår kartläggning visar att det finns outnyttjade uppgiftsmängder hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som kan användas för att upptäcka boende eller vistelse utomlands. Möjligheten för de båda myndigheterna att behandla uppgift om IP-adress för kontrolländamål beskrivs i avsnitt 6.2.

Efterfrågan om tillgång till vissa nya uppgiftsmängder

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har beskrivit behov av tillgång till vissa nya uppgiftsmängder. Att uppgiftsmängder betecknas som nya innebär att det är uppgifter som de båda myndig-

²¹ HFD 2024 ref. 17.

²² Ett uppehållstillstånd är ett tillstånd att vistas i Sverige under en viss period, där bedömningen är gjord framåt i tiden utifrån de fakta som finns när beslutet fattas.

²³ Försäkringskassans (2017). *Övergripande bestämmelser i SFB, unionsrätten och internationella avtal – Försäkringskassans uppdrag vad gäller vissa gemensamma gränsoverskridande frågor*. Vägledning 2017:01, version 17, s. 46. Motsvarande gäller för Pensionsmyndigheten.

²⁴ Med vistas menas i detta kapitel att en försäkrad under en längre tidsperiod vistas utomlands på så sätt att rätten till en förmån kan påverkas.

heterna inte har tillgång till i dag. Den sammanställning som följer utgår från den kartläggning vi har genomfört av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens behov.²⁵ Flertalet av de uppgiftsmängder som presenteras är aktuella för båda myndigheterna.

Försäkringskassan har bland annat beskrivit behov av uppgifter om geografisk position såsom metadata och andra typer av ”digitala markörer” från enskildas användning av e-legitimation, exempelvis positionsdata, IP-adresser för inloggning till banker och betalningstjänster och *device-ID*.²⁶

Pensionsmyndigheten uttrycker behov av uppgifter om enskildas tillgångar utomlands, exempelvis uppgift om fastigheter och ägande. Uppgifter om sådana tillgångar kan även bidra till att ge ökad kännedom om den enskildes inkomst och förmögenhet. Det vore enligt myndigheten önskvärt om exempelvis svenska ambassader i utlandet hade uppgifter om fastigheter kopplade till personer som är bosatta i Sverige och som får ersättning från socialförsäkringen. Vidare önskar myndigheten uppgifter från teleoperatörer om var (geografiskt) en enskild använder sin mobiltelefon och uppgift om inloggnings- och utloggning. Dessa uppgiftsmängder skulle bland annat kunna hämtas hos teleoperatörer. Pensionsmyndigheten nämner exempel på insamling av inloggningsuppgifter som görs i Danmark. Där finns uppgifter om enskildas kontakter med det allmänna samlat i ett register. Varje gång en enskild är på besök och identifierar sig på en vårdcentral, hos tandläkare, eller liknande, flaggas att personen fysiskt har identifierat sig vid en viss given tidpunkt, men inte i vilket ärende. Sammantaget handlar det om uppgifter om geografisk position och användande av digitala verktyg och tjänster.

Skälen till att förslag till åtgärder inte lämnas i betänkandet

Uppgifter om enskildas tillgångar i utlandet

Vissa av de uppgiftsmängder som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har efterfrågat är sådana uppgifter som i dag inte finns samlade hos någon eller några svenska aktörer. Så är fallet med uppgifter om tillgångar utomlands, till exempel fastigheter och bostads-

²⁵ Enligt vår kartläggning samt de enkätsvar som myndigheterna presenterat för Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter (SOU 2024:63 *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar*).

²⁶ Ett unikt identifieringsnummer som används för att identifiera en enhet.

rätter och information om ägandet av dem. Behovet av att samla in och lagra uppgifter om tillgångar i utlandet kommer främst från Pensionsmyndigheten. Det finns flera skäl till att vi inte tar vidare frågan om ett register för uppgifter om tillgångar i utlandet. Bland annat skulle insamling av sådana uppgifter innebära en helt ny och tidskrävande arbetsuppgift för tilltänkta eller möjliga aktörer. Ett register av denna karaktär skulle förmodligen innebära mycket höga kostnader. Förhållandena till övriga ländernas lagstiftning skulle initialt behöva klargöras, det för varje land, aktör och uppgiftsmängd. Flera olika regelverk av komplicerat slag berörs. Dessutom handlar det om olika rättsområden. Sammantaget bedömer vi att eventuella nyttor med en sådan insamling av uppgifter inte står i rimlig proportion till kostnader och den administration detta skulle innebära.

Registrering av myndighetskontakter för att upptäcka enskildas vistelse eller bosättning utomlands

Det finns uppgifter som tillsammans med andra uppgifter indikerar att en person inte längre befinner sig här i landet. Det krävs ofta en stor mängd uppgifter om den enskilde i fråga för att få en tillförlitlig indikation om vistelse eller bosättning utomlands. I exempelvis Danmark fungerar detta genom att det finns ett register över enskildas myndighetskontakter (se ovan). I den danska modellen samkörs uppgifter om den enskildes myndighetskontakter med vissa andra uppgifter som exempelvis uppgift om dennes bilförsäljningar. Inaktivitet i registret under en längre tid skulle kunna tala för att en person inte befinner sig i landet alternativt inte är i livet.

Den här typen av register över myndighetskontakter (eller frånvaron av sådana kontakter) skulle kunna ge värdefull kunskap och göra stor nytta i socialförsäkringssystemet. Ett sådant register i Sverige skulle dock innebära ett helt nytt sätt att samla in och sammanställa uppgifter om enskilda och deras kontakter med det offentliga. Det skulle vara mycket känsligt ur integritetssynpunkt. Ett register av detta slag skulle även på ett principiellt plan förändra enskildas förhållande till det offentliga och få ett antal effekter långt utanför socialförsäkringssystemet. Att samla registreringar som enskilda genererar innebär en systemförändring som är allt för långtgående. Vår bedömning är att detta ligger utanför ramarna som uppställs i vårt utredningsdirektiv.

Positionsdata och inloggningsuppgifter hänförliga till enskilda

Om det fanns större tillgång till positionsdata och inloggningsuppgifter om enskilda samt möjlighet att analysera dessa uppgifter, skulle det innebära ökade förutsättningar för att kunna upptäcka felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen. Samtidigt innebär tillgången till data om rörelsemönster, positionering och beteenden och framför allt sammanställning av dessa uppgiftsmängder betydande risker för den personliga integriteten. Detta gäller inte bara för den enskilde själv utan även för andra personer, till exempel dennes närstående. Samtidigt finns det stora möjligheter för enskilda att genom olika tjänster och verktyg dölja sina digitala avtryck och förehavanden.

Den brottslighet som socialförsäkringssystemet är utsatt för bedöms av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som systemhotande, varvid vissa intrång i enskildas personliga integritet kommer att vara nödvändiga för att upptäcka felaktiga utbetalningar. Ett intrång i den personliga integriteten måste vara proportionerligt, vidare behöver grundläggande krav på förutsägbarhet uppfyllas. Krav av sådan karaktär finns i flera regelverk. Vår kartläggning visar att det hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten finns outnyttjade uppgiftsmängder, exempelvis loggar. De båda myndigheterna har också stora möjligheter att förändra, effektivisera och hitta nya arbets sätt. Ökad digitalisering kan bidra till att minska de felaktiga utbetalningarna. Sammantaget bedömer vi att nyttan med tillgången till den här typen av uppgifter i många fall inte är proportionerlig i förhållande till intrånget det innebär för den personliga integriteten. Möjligheten för de båda myndigheterna att behandla uppgift om IP-adress för kontrolländamål behandlas i avsnitt 6.2.

Generell bosättningsmodell för att upptäcka personer som inte längre bor i Sverige

Utbetalningsmyndigheten har arbetat med att ta fram en generell bosättningsmodell för att upptäcka personer som inte längre bor i Sverige trots att de är folkbokförda här.²⁷ Modellen kommer att kunna användas för att hitta felaktiga utbetalningar från samtliga bosättningsbaserade förmåner som beror på att personer inte har låtit avregistre-

²⁷ Utbetalningsmyndigheten (2025). *Lägesbild med fokus på avancerade angrepp mot välfärdssystemet*. Dnr 2025-58, s. 14.

rat sig från Sverige när de flyttat utomlands.²⁸ Utbetalningsmyndigheten är i slutskedet av arbetet att med att driftsätta en första version av modellen. Inledningsvis ska den tillämpas på garantipension och nystartsjobb. Tanken är dock att flera förmåner ska omfattas allt eftersom. Vilka förmåner det handlar om är inte bestämt i nuläget. Modellen är inte tänkt att tas över av andra myndigheter.

Nya verktyg utreds för att upptäcka vistelse eller bosättning utomlands

Regeringen har under senare tid särskilt uppmärksammat problematiken med en ökad rörlighet över gränserna och det faktum att tillgängliga verktyg för att upptäcka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar kopplat till vistelse eller bosättning utomlands är trubbiga. Verktygen är heller inte konstruerade för dagens samhälle. Av den anledningen har regeringen tillsatt en utredning som dels ska förbättra befintliga verktyg, dels föreslå nya verktyg för att upptäcka felaktiga utbetalningar vid vistelse eller bosättning utomlands.²⁹ Nya verktyg ska öka upptäckten av felaktiga utbetalningar, men kan också öka enskildas benägenhet att uppfylla sin lagstadgade skyldighet att anmäla ändrad vistelse och bosättning. Utredningen ska utöver att analysera och utvärdera befintliga verktyg och hur de kan förbättras, också undersöka om andra europeiska länders verktyg kan appliceras i Sverige. Utöver analys av verktyg och metoder ska utredningen också analysera hur uppgiftsutbytet mellan olika aktörer kan stärkas för att upptäcka felaktiga utbetalningar till personer som vistas eller har bosatt sig utomlands. Det kan finnas anledning att se över om Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har behov av andra utredningsbefogenheter, såsom användning av biometrisk uppgifter. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 20 april 2026.

²⁸ Utbetalningsmyndigheten (2025), *Lägesbild med fokus på avancerade angrepp mot välfärdssystemet*. Dnr 2025-58, s. 14.

²⁹ Dir. 2025:34 *Kraftfulla verktyg för kontroll av utbetalning av socialförsäkringsförmåner till personer som lämnat Sverige*.

5.1.5 Identiteter kan nyttjas på ett otillbörligt sätt

Frågan om att kunna bedöma och fastställa enskildas identitet är av central betydelse i fråga om enskildas rättigheter och skyldigheter inom den offentliga förvaltningen. För Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens handlar det bland annat om att vara säker på en enskilds identitet i samband med att denne använder en e-legitimation i myndigheternas digitala tjänster.

Vad innebär falska eller utnyttjade identiteter?

I betänkandet *Ett säkert och statligt ID-kort* (SOU 2019:14) beskrivs hur identitetshandlingar kan komma till användning på tre olika sätt i samband med bedrägeribrottslighet. Det kan för det första röra sig om användning av förfalskade identitetshandlingar, det vill säga där det aldrig har skett något utfärdande av någon identitetshandling, utan själva framställningen är falsk. För det andra kan någon använda sig av en äkta identitetshandling som tillhör en annan person, exempelvis genom att handlingen kan vara stulen. Det förekommer också att personer frivilligt eller under påtryckning lånar ut eller säljer sin identitetshandling till någon annan. För det tredje kan det röra sig om identitetshandlingar som i och för sig har utfärdats på ett riktigt sätt men där den identitet som anges på handlingen är falsk.³⁰ Riksrevisionen beskriver i sin rapport *Vem där – fastställande av identitet vid statliga myndigheter* skillnaden mellan felaktiga identitetsuppgifter, falsk identitet och utnyttjad identitet.³¹

Ett problem är så kallade utnyttjade identiteter, vilket innebär att en person identifierar sig med sitt äkta pass eller någon annan identitetshandling, men att denne sedan tillåter någon annan att förfoga över identiteten. Om en svensk identitet har skapats på det sättet kan den användas för att skaffa bland annat bankkonto och e-legitimation som sedan kan missbrukas i välfärden och i andra samman-

³⁰ SOU 2019:14 *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation*, s. 96.

³¹ Riksrevisionen (2024). *Vem där – fastställande av identitet vid statliga myndigheter*. RiR 2024:12. Med felaktiga identitetsuppgifter menas att uppgifterna om identitet inte stämmer överens med personens verkliga förhållanden. Med falsk identitet menas att det inte finns någon korrekt identitet utan endast en falsk identitet och inte några riktiga uppgifter som kan ersätta de felaktiga. Med utnyttjad identitet menas när en persons identitet tas över och används av en annan person, oftast med hjälp av e-legitimation. Den utnyttjade identiteten tillhör en person som existerar i verkliga livet och det är då inte fråga om en "falsk identitet". En utnyttjad identitet kan också vara kapad, vilket innebär att personen inte är medveten om att dennes identitet utnyttjas av någon annan.

hang. Personen vars identitet används på detta sätt kan vara felaktigt folkbokförd i landet eller till och med avliden.³² I Skatteverkets lägesbild över befolkningen 2025 beskrivs utförligt problematiken med identitet i samband med folkbokföring.³³

E-legitimationer kan på olika sätt nyttjas av kriminella

Digitaliseringen i samhället har gjort det lätt för medborgarna att snabbt få tillgång till service och kunna utföra olika aktiviteter. Detta medför samtidigt att det uppstår en distans till myndigheterna eftersom fysiska besök inte längre är nödvändiga för identifikation. Som konstateras i den myndighetsgemensamma lägesrapporten från 2021 är tillgången till en e-legitimation en ”dörröppnare” för kriminella.³⁴ År 2019 beräknades cirka 8,5 miljoner invånare i Sverige ha en e-legitimation, varav cirka 7,8 miljoner har en mobil lösning.³⁵ BankID är den vanligaste e-legitimationen på marknaden.

Endast personer med ett svenskt personnummer kan få en e-legitimation utfärdad. E-legitimationer används i tjänster hos de flesta myndigheter, regioner, banker och ett antal övriga tjänster i samhället, inte minst betaltjänster. En kriminell aktör som förfogar över och kontrollerar ett större antal e-legitimationer med tillhörande bankkonton kan relativt riskfritt begå brott i den utnyttjade identitetens namn och därefter förflytta brottsvinsterna mellan andra utnyttjade identiteter. Förfarandet innebär även stora utmaningar när det gäller bevisbördan i brottsutredningar.³⁶

Utifrån de tjänster som BankID har går det inte att veta om en digital identitet är en utnyttjad identitet. BankID är beroende av de underrättelser som kommer från Skatteverket och folkbokföringsverksamheten när det gäller falska eller utnyttjade identiteter. BankID

³² Ekonomistyrningsverket (2023). *Säkerställ korrekta utbetalningar från välfärdssystemen – förslag på åtgärder 2023*. Rapport 2023:25, s. 18.

³³ Skatteverket (2025). *Skatteverkets lägesbild över befolkningen 2025*, se särskilt kapitel 6 Folkbokföring som brottsverktyg.

³⁴ Polismyndigheten (2023). Nationella operativa avdelningen. *Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2023*, s. 20.

³⁵ När en person använder sin e-legitimation för att visa vem hen är kallas det för e-legitimering. Det finns ett antal olika utfärdare av e-legitimation i Sverige. Digg granskar och godkänner svenska e-legitimationer. En person skaffar en e-legitimation genom att ingå ett avtal med den utfärdare av e-legitimationen som personen vill använda sig av. Under e-legitimeringen behöver flera olika funktioner och system samarbeta för att identifiera personen. E-legitimationen kan sedan användas gentemot företag och myndigheter för att styrka personens identitet.

³⁶ Polismyndigheten (2023). *Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2023*. Dnr A215.519/2023, s. 17.

får sådana underrättelser genom aviseringar från Skatteverket via SPAR³⁷. Under 2024 tog BankID emot cirka 170 aviseringar. Efter att BankID har fått en sådan avisering kan olika åtgärder vidtas, exempelvis att spärra e-legitimationen.³⁸

Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet med anledning av falska eller utnyttjade identiteter

Det förekommer felaktiga utbetalningar till följd av multipla identiteter, oklara identiteter, falska identiteter och missbrukade identiteter. Felaktigheter kopplade till identiteter möjliggörs bland annat genom att identifiering av den enskilde ofta sker med digitala hjälpmedel, utan personliga möten. Ekonomistyrningsverket beskriver i en rapport att fel som avser identitetsuppgifter och Skatteverkets roll som grindvakt för dessa frågor har belysts i flera olika studier och utredningar.³⁹ Det finns olika sätt att analysera omfattningen av problemet med falska och utnyttjade identiteter. I en studie har Skatteverket uppskattat att det finns runt 1 000 personnummer som bär spår av oklara identiteter.⁴⁰

Ett annat sätt att beräkna omfattningen av fel i fråga om identitet är att använda sig av konstaterade felaktigheter. Enligt uppgift från Skatteverket hade 197 personnummer avregistrerats som falska identiteter i folkbokföringsdatabasen vid årsskiftet 2022/2023 (för perioden 2019 till och med 2022). De konstaterade felen i detta sammanhang är sannolikt en liten andel av de verkliga felaktigheterna.⁴¹

Eftersom det saknas statistik över bedrägeribrott som begås med hjälp av falska, stulna eller oriktigt utfärdade identitetshandlingar är det inte möjligt att göra någon beräkning av de totala ekonomiska konsekvenserna av brottsligheten. Med beaktande av antalet bedrägerier, de belopp som bedragaren har kommit över och det faktum

³⁷ SPAR är statens personadressregister.

³⁸ Uppgifter från vår dialog med Finansiell ID-teknik.

³⁹ Se bland annat Brottsförebyggande rådet (2015) (Brå). *Intyget som dörröppnare. Rapport 2015:8*, SOU 2017:37 *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* och Polismyndigheten (2021). *Myndighetsgemensamma lägesbild från 2021*.

⁴⁰ Ekonomistyrningsverket (2023). *Säkerställ korrekta utbetalningar från välfärdssystemen – förslag på åtgärder 2023*. Rapport 2023:25, s. 18.

⁴¹ Ekonomistyrningsverket (2023). *Säkerställ korrekta utbetalningar från välfärdssystemen – förslag på åtgärder 2023*. Rapport 2023:25, s. 19.

att vissa typer av bedrägerier förutsätter användande av identitetshandlingar kan det dock antas att det rör sig om stora summor.⁴²

Organiserad brottslighet är en alltmer kvalificerad motståndare som ser Sverige som ett naturligt mål. I dag inbegriper det exempelvis organiserade och storskaliga angrepp mot välfärden och utnyttjade identiteter.⁴³

En myndighetsgemensam kartläggning beskriver att rysktalande nätverk betalar EU-medborgare bosatta i andra EU-länder för att resa till Sverige och folkbokföra sig här.⁴⁴ Syftet med resorna är att genom skenäktenskap (det vill säga äktenskap som genomförs i andra syften än att leva tillsammans) med dessa EU-medborgare ge tredjelandsmedborgare möjlighet att vistas och arbeta i Sverige.⁴⁵ Genom ett skenäktenskap kan tredjelandsmedborgaren skaffa ett så kallat uppehållskort som ger större möjlighet att vistas och arbeta i Sverige.⁴⁶ Resorna syftar också till att skaffa olika administrativa verktyg som ger nätverken tillgång till identiteter att utnyttja för annan brottslighet. Avseende omfattningen på problemet observerades under insatsen att det varje vecka kom cirka fem till tio personer till Sverige för att folkbokföra sig här, ingå skenäktenskap och överlämna uppgifter som gör det möjligt för nätverken att utnyttja deras identiteter. Dessa uppgifter ger en fingervisning om omfattningen av brottsligheten. Bland de brott som observerades förekom bland annat bedrägerier där oriktiga uppgifter om inkomst registrerats och lagts till grund för bland annat krediter och utbetalningar från välfärdssystemet.⁴⁷

⁴² SOU 2019:14, s. 104.

⁴³ Polismyndigheten (2023), Nationella operativa avdelningen, *Myndighetsgemensam lägesbild, Organiserad brottslighet 2023*, s. 38.

⁴⁴ Myndighetsgemensam rapport från Polisen, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket (Operativa rådet) (2023). *Utnyttjade identiteter, skenäktenskap och brottslighet kopplat till rysktalande nätverk i Sverige*.

⁴⁵ Personer som är medborgare i länder utanför Europeiska unionen.

⁴⁶ Medlemsstater i EU har enligt EU:s rörlighetsdirektiv en skyldighet att utfärda uppehållskort för tredjelandsmedborgare som har sekundär uppehållsrätt. Migrationsverket utfärdar sådana kort.

⁴⁷ Utöver bedrägerier observerades brott mot utlänningslagen, folkbokföringsbrott, penningtvätt och näringspenningtvätt, brott mot aktiebolagslagen, skattebrott, bokföringsbrott och människoexploatering.

Det behöver bli svårare att använda falsa och utnyttjade identiteter

Sammanfattningsvis visar vår kartläggning att det kan finnas en problematik avseende felaktiga utbetalningar från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som beror på falska eller utnyttjade identiteter. Identitetsförvaltningen i Sverige är ett komplext system.

För närvarande pågår ett antal olika utredningar och flera förslag är under beredning. Regeringen beslutade i mars 2025 att tillsätta en utredning för att förbättra stödet till myndigheter vid identitetskontroller.⁴⁸ Utredningen är en del av arbetet mot att stoppa identitetsmissbruk och är viktig för att information om biometriuppgifter ska kunna stärka fler myndigheters arbete med identitetskontroller. Det pågår även en utredning om utökade befogenheter för Skatteverket inom brottsbekämpning och folkbokföring.⁴⁹ Utöver detta bereds förslaget från 2017 års ID-kortutredning om ett nytt regelverk för statliga identitetshandlingar (SOU 2019:14) samt förslag om en säker och statlig e-legitimation (SOU 2023:61).

Därutöver har regeringen beslutat om ett antal regeringsuppdrag till myndigheter om stärkt samarbete för att motverka identitetsmissbruk och sprida kompetens om identitetsfrågor. Mot bakgrund av antalet pågående utredningsarbeten och initiativ föreslår vi inga ytterligare åtgärder på området. Exempel på behov som har framkommit är ett register över målvakter⁵⁰ eller förutsättningar för så kallade förverkandebeslut där en myndighet kan få i uppgift att besluta om någon typ av spärr för identitetshandlingar om det finns ett utnyttjande av den digitala identiteten.

I den myndighetssamverkan som finns inom identitetsförvaltningen och inom ramen för arbetet mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrottslighet kan det finnas ett behov av att ytterligare involvera e-legitimationsutfärdarna (exempelvis BankID) och fördjupa samarbetet då dessa aktörer är centrala i arbetet med att upptäcka och förhindra användningen av falska och utnyttjade identiteter.

⁴⁸ Dir 2025:22 *Säkrare verifiering av identitet*.

⁴⁹ Dir 2023:134 *Utökade befogenheter för Skatteverket inom brottsbekämpning och folkbokföring*.

⁵⁰ I dagligt tal menas en person som utåt sett tar det formella ansvaret för ett företag eller en handling, men som i verkligheten agerar på uppdrag av någon annan. Ofta sker det i kriminella syften för att dölja den verkliga huvudmannen.

5.1.6 Att vara försäkrad i Sverige

För att få en förmån enligt SFB krävs, utöver de särskilda villkoren för förmånen att personen i fråga är försäkrad i Sverige.⁵¹

Vad innebär det att vara försäkrad?

Den svenska socialförsäkringen är indelad i tre försäkringsgrenar.⁵² Dessa avser

1. förmåner som grundas på bosättning i Sverige (bosättningsbaserade förmåner),
2. förmåner som grundas på arbete i Sverige (arbetsbaserade förmåner), och
3. förmåner som grundas på andra omständigheter än bosättning eller arbete i Sverige (övriga förmåner).

Indelningen i försäkringsgrenar har gjorts med utgångspunkt i vilken grund som finns för rätt till förmånen.⁵³ För att vara försäkrad enligt punkt 1 och 2 ska den enskilde uppfylla de krav som gäller i fråga om bosättning eller arbete.⁵⁴ Detta innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten måste utreda om en person är försäkrad i Sverige i samtliga fall när hen ansöker om en förmån.⁵⁵

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens prövning av om den enskilde är försäkrad

Att utreda och bedöma om en enskild är försäkrad i samband med ansökan av en förmån ingår alltid som en integrerad del i handläggningen av ärendet i fråga.

⁵¹ Den försäkrade ska uppfylla de övriga villkor som gäller för respektive förmån, se 5–7 kap. SFB. Av 4 kap. 4 § SFB följer att det därutöver krävs att villkoren för rätt till förmånen i fråga föreligger enligt aktuella bestämmelser om respektive förmån i balken.

⁵² 4 kap. 2 § SFB.

⁵³ Se Jansson, socialförsäkringsbalk (2010:100), 4 kap. 2 §, Karnov 2025-08-25, (JUNO).

⁵⁴ 4 kap. 3 § SFB.

⁵⁵ Försäkringskassan (2017). *Övergripande bestämmelser i SFB, unionsrätten och internationella avtal – Försäkringskassans uppdrag vad gäller vissa gemensamma gränsöverskridande frågor*. Vägledning 2017:01, version 17, s. 26.

Försäkringskassans hantering

Inom Försäkringskassan finns en specifik organisatorisk funktion – Försäkringstillhörighet (FTH) – som utreder tillämplig lagstiftning och försäkring i internationella (gränsöverskridande) situationer. Det handlar om de fall där det finns indikation om att en person ska vara eller inte längre vara försäkrad i Sverige (och när någon begär att få intyg om tillämplig lagstiftning). FTH:s inblandning i bedömningen av försäkring beror inte bara på att situationen är gränsöverskridande utan även på om det finns indikation på att en persons försäkringsstatus sannolikt är en annan än vad som framgår av myndighetens tidigare bedömning i frågan.

FTH fattar endast beslut i ärendet där intyg begärs (A1-intyg, intyg enligt avtal). Om en förmån är aktuell gör FTH endast en bedömning av den enskildes försäkring. Bedömningen ingår sedan i förmånens beslut. Frågan om försäkringen utreds i ett separat ärende.

Beslutet om att en enskild är försäkrad fattas alltid av en förmånshandläggare. I praktiken innebär det att även om frågan om den enskilde är försäkrad har handlagts av FTH ska förmånshandläggare ta ställning till om enskild är försäkrad för att sedan även ta ställning till rätten till den aktuella förmånen. Vid varje ny prövning av rätten till en förmån ska förmånshandläggaren beakta samtliga relevanta uppgifter som Försäkringskassan har om den enskilde, inklusive vad hen själv åberopar.

Pensionsmyndighetens hantering

Inom Pensionsmyndigheten ser processen för prövningen om en enskild är försäkrad olika ut inom prövningar avseende bostadstillägg, allmän pension och efterlevandepensioner. Myndigheten har dock en pågående utveckling mot en likriktad hantering. Det pågår även utvecklingsarbete för att automatisera processerna ytterligare där det är möjligt. Pensionsmyndigheten använder sig av Försäkringskassans registreringar av om en enskild är försäkrad för bosättningsbaserad förmån, såtillvida inte bedömningen är för gammal (se nedan).⁵⁶

⁵⁶ Registreringarna är resultatet av de bedömningar som gjorts. Registreringen används av Pensionsmyndigheten i myndighetens bedömning av försäkring. Om den registrerade bedömningen är för gammal görs en ny bedömning av Pensionsmyndigheten, som meddelar detta till Försäkringskassan. Pensionsmyndigheten är inte bundna av de registreringar som finns.

I annat fall genomförs en utredning av Pensionsmyndigheten, så även vid en kontrollutredning.

När Försäkringskassan bedömer att den enskilde inte längre är försäkrad i Sverige skapas det automatiskt ett ärende hos Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten behöver kontakta Försäkringskassan per telefon för att få reda på skälen till bedömningen. När Pensionsmyndigheten har gjort en ny bedömning av den enskildes försäkring registreras bedömningen i journalen i förmånsärendet. Samtliga bedömningar kräver en manuell prestation på myndigheten och leder även till manuell handläggning på Försäkringskassan. Riksrevisionen uppskattar att Pensionsmyndigheten årligen skickar omkring 6 000 bedömningar för registrering till Försäkringskassan.⁵⁷

Registrering över vilka som är försäkrade i Sverige

Tidigare bedömningar av enskildas försäkring finns i Försäkringskassans handläggningssystem. Vad som registreras där är uppgifter över försäkring och tillämplig lagstiftning. Registreringarna innehåller såväl Pensionsmyndighetens som Försäkringskassans bedömningar av försäkringen. Som framgår ovan har Pensionsmyndigheten tillgång till de registreringar om försäkring som Försäkringskassan har gjort.

Registrerade uppgifter om en enskild är försäkrad i Sverige är bara en del av beslutsunderlaget och kan inte omedelbart läggas till grund för bedömningen av försäkringen. Det kan finnas andra uppgifter i ärendet som talar i en annan riktning.⁵⁸

De registreringar som görs över försäkringen och tillämplig lagstiftning återspeglar tidigare gjorda provningar om enskilda bedömts vara försäkrade i Sverige. Om det görs ett antagande att det är fråga om uppdaterade och för stunden aktuella uppgifter som speglar det riktiga förhållandet avseende om någon är försäkrad eller inte, kan detta leda till att det inte vidtas tillräckliga utredningsåtgärder i vissa ärenden. Även felaktiga beslut kan fattas med dessa uppgifter som grund. Det är därför viktigt att provningen av om den enskilde är för-

⁵⁷ Riksrevisionen (2025). *Socialförsäkringsskyddet vid internationell rörlighet – Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kontroller*. RiR 2025:14, s. 32 f.

⁵⁸ Försäkringskassan (2017). *Övergripande bestämmelser i SFB, unionsrätten och internationella avtal – Försäkringskassans uppdrag vad gäller vissa gemensamma gränsoverskeridande frågor*. Vägledning 2017:01, version 17, s. 28.

säkrad i Sverige görs på ett tillräckligt noggrant sätt vid varje ansökan om en förmån.

Till stöd för bedömning av försäkring har FTH (Försäkringskassan) utvecklat en digital tjänst som förmåner kan använda för automatisk bedömning av försäkring.⁵⁹ Tjänsten används bland annat vid prövningen av bostadsbidrag. Kopplat till denna tjänst har FTH, tillsammans med myndighetens rättsavdelning, formulerat åtta frågor som kan inkorporeras i förmånernas ansökningsformulär. Svaren på frågorna ska ge Försäkringskassan nödvändig kunskap om omständigheter som kan ligga till grund för bedömningen om någon är försäkrad i Sverige eller inte.⁶⁰

FTH har analyserat om tjänsten har lett till att fler gränsöverskridande ärenden upptäcks. Analysen visade en positiv tendens men resultatet var inte statistiskt signifikant. Det går därför inte att slå fast om tjänsten har bidragit till att fler ärenden som bör utredas av FTH har upptäckts i förmånshandläggningen.

Kontroller av om den enskilde fortsatt är försäkrad

Det är upp till respektive förmån inom Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att kontrollera och löpande följa upp att den enskilde fortsatt är försäkrad. Det framgår av Försäkringskassans vägledning på området.⁶¹ Vägledningen beskriver hur ofta en utredning ska göras om att en enskild är försäkrad.⁶² Myndigheten ska utreda försäkring relaterat till samtliga ansökningar om förmån. Vägledningen innehåller dock inga beskrivningar på vilket sätt dessa kontroller ska genomföras.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har 2018 granskat Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kontroller i ärenden

⁵⁹ Tjänsten *Bedöm försäkrad i Sverige*.

⁶⁰ De åtta frågorna är avsedda för bedömning om bosättningsbaserad försäkring. För arbetsbaserad försäkring används endast sex av frågorna.

⁶¹ Försäkringskassan (2017). *Övergripande bestämmelser i SFB, unionsrätten och internationella avtal – Försäkringskassans uppdrag vad gäller vissa gemensamma gränsöverskridande frågor*. Vägledning 2017:01, version 17, s. 26.

⁶² Försäkringskassan (2017). *Övergripande bestämmelser i SFB, unionsrätten och internationella avtal – Försäkringskassans uppdrag vad gäller vissa gemensamma gränsöverskridande frågor*. Försäkringskassans vägledning 2017:01, avsnitt 2.3.2 *Beslut om personen är försäkrad i Sverige*. När det gäller socialförsäkringsskyddet finns det inom Försäkringskassan inte någon konsensus om när man ska kontrollera om förmån får lämnas enligt 5 kap. 12 § och 6 kap. 14 § SFB. Det förekommer att förmåner kontrollerar att villkoren i dessa lagrum är uppfyllda i samband med beslut om rätt till förmån men kontrollerar inte sedan att villkoren är uppfyllda när förmån faktiskt ska lämnas.

som rör gränsöverskridande situationer.⁶³ Av rapporten framgår att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten till stor del är medvetna om riskerna för felaktiga utbetalningar vid gränsöverskridande situationer och har kontroller för att hantera dessa risker. ISF bedömer att en del av kontrollerna är så effektiva och noggranna som de kan vara, med hänsyn till att myndigheterna är beroende av den enskildes vilja och förmåga att lämna korrekta uppgifter och att utländska myndigheter medverkar i utredningarna. Vissa andra kontroller har brister som myndigheterna kan åtgärda men det krävs att myndigheterna tar större hänsyn till riskerna än i dag. Vissa problemområden kräver tekniska lösningar där myndigheterna behöver bedöma om de investeringar som krävs är motiverade.⁶⁴

Vår kartläggning visar att vissa av de problemområden som ISF beskriver fortsatt är aktuella problem. Det handlar om att ärendena inte får tillräcklig prioritet på de båda myndigheterna och att förmånshandläggningen på Försäkringskassan inte har genomfört tekniska lösningar för att identifiera om vissa ärenden behöver utredas vidare.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är till stor del beroende av att uppgifterna i folkbokföringen är korrekta. Skatteverket bedömer att det finns minst 79 000 personer som är folkbokförda i Sverige men som inte borde vara det.⁶⁵ I dagsläget finns det ingen kunskap om hur många av dem som är aktuella inom socialförsäkringen. Det bör ge Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten anledning att i högre grad ställa frågor till enskilda om deras bostättning.

Behov av uppgifter från annan än den enskilde själv

I vår kartläggning har ingen medarbetare inom förmånshandläggningen gett uttryck för att det finns behov av fler eller ytterligare uppgifter för prövning eller kontroll av om någon är försäkrad i Sverige.

I ett tidigt skede av vår kartläggning framkom att Försäkringskassan har ett behov av individuppgifter i arbetsgivardeklarationerna från Skatteverket och uppgifter om uppehållstillstånd från Migra-

⁶³ Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) (2018). *Risker för felaktiga utbetalningar vid gränsöverskridande situationer – En granskning av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kontroller av personer som arbetar, bor eller har bott utomlands*. Rapport 2018:6.

⁶⁴ ISF (2018). *Risker för felaktiga utbetalningar vid gränsöverskridande situationer*. Rapport 2018:6, s. 12.

⁶⁵ Skatteverket (2025). *Nationell lägesbild över befolkningen 2025*, s. 27.

tionsverket. Under tiden som vårt arbete bedrivits har den rättsliga osäkerheten i fråga om användning av individuppgifter skingrats.

Behovet av uppgifter från Migrationsverket framförs av flera förmåner inom Försäkringskassan. Det finns en viss skillnad i synsätt mellan FTH och förmånsavdelningarna. FTH anser att det finns tillgång till dessa uppgifter. Enligt FTH behöver förmånerna använda de befintliga möjligheterna som Försäkringskassan har att kontrollera och få uppgifter från Migrationsverket. Det finns en digital fråga/svar-tjänst mot Migrationsverket sedan flera år tillbaka som kan hämta uppgifter om en enskild.⁶⁶ Det finns även en tjänst som kontrollerar om villkor i 5 kap. 12 § och 6 kap. 14 § SFB är uppfyllda för givet datum eller period.⁶⁷ De flesta förmåner har dock valt att inte nyttja den tjänsten.⁶⁸ De efterfrågar i stället aviseringar om förändringar från Migrationsverket.⁶⁹ Skälet till det är att förmånsavdelningarna inte har möjlighet att kontrollera om villkoren i ovannämnda bestämmelser är uppfyllda inför varje utbetalning. Försäkringskassan har under det senaste året haft kontakt med Migrationsverket och fört en dialog om att utveckla den befintliga tjänsten till en händelsebaserad tjänst som skickar aviseringar om ändringar i beslut.

Försäkringskassan har genom den befintliga fråga/svar-tjänsten tillgång till de uppgifter som krävs för att bedöma rätten till ersättning men tjänsten används inte vid löpande utbetalningar om inte manuella bevakningar registreras. Det innebär att ersättningar som betalas ut löpande, exempelvis barnbidrag, kan utgå till enskilda där ett uppehållstillstånd har upphört eftersom kontroller inte genomförs inför varje utbetalning.⁷⁰

⁶⁶ Tjänsten *Laglig vistelse och ersättning från Migrationsverket*.

⁶⁷ Tjänsten *Bedöm om förmån får lämnas*. 5 kap. 12 § SFB avser när uppehållstillstånd behövs. 6 kap. 14 § SFB avser när arbetstillstånd eller uppehållstillstånd behövs.

⁶⁸ Enligt FTH har de förmåner som använder tjänsten kopplat den till beslut snarare än till utbetalningar.

⁶⁹ Automatiska notiser som skickas till Försäkringskassan när en persons uppehållstillstånd återkallas eller upphör att gälla.

⁷⁰ Under våren 2025 har en förfrågan gjorts internt på Försäkringskassan om intresset för aviseringar. Det har visat sig vara stort. Hur behovet ser ut i detalj kommer utredas under hösten 2025. Migrationsverket har meddelat att en aviseringstjänst tidigast kommer att kunna vara på plats till sommaren 2026.

Försäkringskassan har ett behov av uppgifter om barns frånvaro från förskola och skola

Att ett barn har varit frånvarande från utbildningsverksamhet (exempelvis förskola eller skola) under en längre och sammanhängande period kan indikera att familjen långvarigt vistas eller har bosatt sig utomlands. Frånvaro från utbildningsverksamhet kan ge Försäkringskassan uppgifter om att det bör utredas om barnets vårdnadshavare inte längre ska anses vara försäkrad i Sverige, och således inte längre ska ha rätt till förmåner och ersättningar från socialförsäkringen. För att det ska finnas rätt till barnbidrag eller föräldrapenning krävs exempelvis att barnet är bosatt och försäkrat i landet.⁷¹ Det kan också förekomma att en vårdnadshavare är fortsatt försäkrad och bosatt medan barnet har flyttat till ett annat land utan Försäkringskassans kännedom. I kapitel 9 lämnar vi förslag om ett nationellt frånvaroregister.

Pensionsmyndigheten har ett behov av vissa ytterligare uppgiftsmängder från Försäkringskassan

Pensionsmyndigheten har ett behov av att enklare få tillgång till uppgifter om Försäkringskassans försäkringsbedömningar när en sådan ändras. Pensionsmyndigheten behöver begära uppgifter via telefon eller e-post. Myndigheten önskar få digital tillgång till skälen för bedömningen i samband med aviseringen om den nya bedömningen. En sådan utveckling skulle kunna medföra att vissa manuella handläggningsmoment kan digitaliseras och effektiviseras.

Felaktiga utbetalningar med anledning av att den enskilde inte är försäkrad

I vår kartläggning har det framkommit att Försäkringskassan inte har någon närmare kännedom om hur vanligt det är att en felaktig utbetalning beror på FTH:s eller förmånernas bedömning av försäkring. Detsamma gäller för Pensionsmyndigheten.

Riksrevisionen har i en granskning från 2025 funnit att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kontroller avseende social-

⁷¹ I de fall internationella regelverk utvidgar reglerna i SFB kan dock inte alltid bosättning i just Sverige krävas, varken för vårdnadshavare eller barn.

försäkringsskyddet vid internationell rörlighet brister i flera avseenden.⁷² Brister finns i hela kontrollkedjan; från kontroller vid en första prövning till efterkontroller och uppföljning. Riksrevisionen bedömer att konsekvenserna av ineffektiva kontroller är att felaktiga utbetalningar kopplade till internationell rörlighet görs som annars hade kunnat motverkas eller upptäckas.

Försäkringskassan uppskattar att omkring en halv miljard kronor utbetalades felaktigt till enskilda som var bosatta utomlands under 2021.⁷³ Pensionsmyndigheten har inte studerat denna risk empiriskt i sina omfattningsstudier.

Centrala fynd och förbättringsområden

Att vidta nya utredningsåtgärder för att bedöma om någon är försäkrad eller inte i samtliga förmånsärenden skulle förmodligen förlänga handläggningstiderna. Det är även oklart hur kostsamma utredningsåtgärderna skulle kunna tänkas bli. Enligt Försäkringskassan är det vanligt att en felaktig utbetalning uppstår till följd av att en enskild lämnar landet efter att en förmån beviljats. Det skulle alltså inte räcka med att ytterligare utredningsåtgärder vidtas i samband med handläggningen av ärenden.

I vårt kartläggningsarbete har det framkommit att FTH har tagit fram ett underlag med stödfrågor som man inom Försäkringskassans förmånshandläggning kan lägga till i sina respektive ansökningsformulär. Inom bostadsbidrag används stödfrågorna för hushåll som ansöker om bostadsbidrag digitalt. Att i samtliga ansökningsflöden ställa stödfrågorna till en enskild kan vara betungande, exempelvis för enskilda som har svårigheter med myndighetskontakter. Vi anser dock att det är befogat. Stödfrågorna kan på ett relativt enkelt och billigt sätt ge förmånshandläggaren nödvändig kunskap om den enskilde är försäkrad eller inte, alternativt om försäkringen behöva utredas vidare. Det skulle potentiellt kunna åtgärda oavsiktliga fel i samband med en ansökan.

Det har nyligen genomförts en förstudie på Försäkringskassan som föreslår en lösning där bedömning av rätten till socialförsäkring

⁷² Riksrevisionen (2025). *Socialförsäkringsskyddet vid internationell rörlighet – Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kontroller*. RiR 2025:14, s. 63.

⁷³ Försäkringskassan (2024), *Lägesbild – Försäkringskassans allvarigaste risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott 2023* (PMi 2024:4), s. 20.

och tillämplig lagstiftning kan ingå i de olika förmånsflödena, när de har anslutit sig till den förenklade it-arkitekturen för förmåner.⁷⁴ Lösningen är en del av Försäkringskassans långsiktiga arbete med en automatisering av prövningen av om någon är försäkrad.

5.1.7 Sjukpenninggrundande inkomst (SGI)

En översiktlig beskrivning av SGI

SGI är den årliga inkomst i pengar som den enskilde kan antas komma att tills vidare få för eget arbete, antingen som arbetstagare i allmän eller i enskild tjänst (inkomst av anställning), eller på annan grund (inkomst av annat förvärvsarbete).⁷⁵ SGI utgör beräkningsunderlag för ersättning från ett flertal socialförsäkringsförmåner som utbetalas för dagar som den enskilde behövt avstå arbete, bland annat sjukpenning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning.⁷⁶ Den enskildes SGI är en uppskattning av framtida inkomster, utifrån gällande omständigheter när SGI fastställs.

För att ha rätt till SGI ska den enskilde ha inkomst av arbete i Sverige som kan förväntas pågå i minst sex månader i följd, eller perioder av arbete som återkommer varje år. Den enskildes SGI kan som högst vara tio gånger prisbasbeloppet, och som lägst 24 procent av prisbasbeloppet.⁷⁷ Prisbasbeloppet beslutas årligen av regeringen. För 2025 innebär det en högsta möjliga SGI om 588 000 kronor, och lägsta möjliga SGI om 14 100 kronor. För att SGI ska kunna fastställas för en person krävs att hen är försäkrad för arbetsbaserade förmåner enligt 4 och 6 kap. SFB.⁷⁸

⁷⁴ FTH till nytt handlägningsstöd, en förstudie hos Försäkringskassan.

⁷⁵ 25 kap. 2 § SFB.

⁷⁶ 24 kap. 2–3 §§ SFB.

⁷⁷ 25 kap. 3 § andra stycket och 5 § andra stycket SFB samt Försäkringskassans rättsliga ställningstagande *Fastställande av sjukpenninggrundande inkomst (SGI)* (FKRS 2021:03).

⁷⁸ 25 kap. 3 § första stycket SFB.

Handläggning av SGI inom Försäkringskassan

Den enskilde behöver inte själv ansöka om SGI utan det är Försäkringskassan som har till uppgift att utreda och besluta om detta.⁷⁹ Det görs i samband med att den enskilde ansöker om en förmån som beräknas på grundval av SGI, eller om det på annat sätt behövs för handläggningen av ärendet.⁸⁰ Försäkringskassan fattar alltså beslut om SGI varje gång den enskilde ansöker om en förmån, även om det nya beslutet innebär att den enskildes SGI fastställs till samma belopp som vid tidigare beslut.

Beslut om SGI kan i vissa situationer fattas helt automatiserat. Det kan exempelvis handla om ärenden där både tidigare fastställd SGI och en ny inkomstuppgift överstiger taket för högsta möjliga SGI.⁸¹

Kontroller inom SGI

I handläggningen av SGI kan det vara aktuellt att hämta in individuppgifter (månadsuppgifter) från Skatteverket. Det kan exempelvis vara aktuellt om tidigare beslut om SGI är äldre än fem år eller om den enskilde angett en ny årsinkomst vid ansökan om en förmån.⁸² Handläggaren jämför sedan inkomstuppgiften som den enskilde lämnat mot inkomster som framgår av individuppgifterna i arbetsgivardeklarationen. Om inkomstskillnaden är över fem procent ska handläggaren utreda ärendet vidare. Detta görs genom att i första hand kontakta den enskilde. Det kan även bli aktuellt att kontakta den enskildes arbetsgivare.⁸³

Försäkringskassan har i olika perioder under åren 2020 till 2024 beslutat om förenklad handläggning inom SGI.⁸⁴ Det har inneburit att handläggare i högre utsträckning godtar den inkomstuppgift som en enskild har angett, om individuppgifterna från Skatteverket visar

⁷⁹ Samtliga avdelningar inom Försäkringskassan hanterar sin egen SGI, förutom Avdelningen för sjukförsäkring (SF) vars SGI hanteras av Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor (GF). Det är en mycket stor del av all SGI eftersom SF ansvarar för sjukpenning och rehabiliteringsersättning. GF hanterar även särskilt utredningskrävande SGI-ärenden.

⁸⁰ 26 kap. 2 § SFB.

⁸¹ ISF (2016). *Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) – Försäkringskassans handläggning om SGI noll*. Rapport 2016:10, s. 36.

⁸² Försäkringskassan (2004). *Sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid*. Vägledning 2004:5, version 17, s. 164.

⁸³ Riksförsäkringsverket (2002). *Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:2) om sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid*.

⁸⁴ Försäkringskassans årsredovisningar 2020–2024 och Försäkringskassan (2024). *Förenklad hantering – Sjukpenninggrundande inkomst*. Intern Försäkringskontroll. Dnr 2024/023150.

på en sammanhängande inkomst under sex månaders tid. Handläggaren ska därefter bedöma om inkomstuppgiften är så avvikande att den behöver utredas. Konsekvenser av detta utvecklas nedan.

Orsaker till felaktiga utbetalningar

Felaktiga uppgifter om bland annat årsarbetstid eller årsinkomst kan leda till ett felaktigt SGI-beslut. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, den så kallade KUT-delegationen, uppskattar omfattningen av felaktiga utbetalningar som beror på felaktig SGI inom föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och sjukpenning till 584 miljoner kronor under 2018.⁸⁵ Inom samma studie skattades felaktiga utbetalningar av flera systemöverskridande risker. Då dessa felorsaker kan förekomma samtidigt kan det föreligga en överlapp i dessa fel, vilket gör att beloppen räknas dubbelt. För att ta hänsyn till denna problematik räknade delegationen ned skattningen av för mycket utbetald ersättning på grund av felaktig SGI till 256 miljoner kronor för samma period.

I de omfattningsstudier som Försäkringskassan har genomfört avseende år 2021 gjorde myndigheten ingen särskild skattning av felaktig SGI. Däremot bedömde myndigheten att felaktiga utbetalningar på grund av felaktiga inkomstuppgifter inom föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och sjukpenning uppgick till 275 miljoner kronor under 2021.⁸⁶

Ovanstående problematik avser sådana fel där en enskild lämnat oriktiga uppgifter som kan upptäckas exempelvis i kontroll mot dennes arbetsgivare. Det finns även risk för felaktiga utbetalningar, till exempel i upplägg där den enskilde är i bedrägligt samförstånd med sin arbetsgivare. Ett sådant upplägg kan exempelvis bestå i att arbetsgivaren i en arbetsgivardeklaration lämnar oriktiga uppgifter om den enskildes lön. Det kan i slutändan leda till ett felaktigt SGI-beslut för den enskilde. I kapitel 10 går vi närmare in på individuppgifter i arbetsgivardeklarationer.

⁸⁵ SOU 2019:59 *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 92.

⁸⁶ Ekonomistyrningsverket (2023). *Säkerställ korrekta utbetalningar från välfärdssystemet – förslag på åtgärder 2024*. Rapport 2023:22, s. 31 f.

Centrala fynd och förbättringsområden

Inom SGI har det tagits beslut om att tillämpa förenklad handläggning. Det innebär att man gör avsteg från vissa steg i handläggningsprocessen, i syfte att spara tid. Mer konkret innebär det bland annat att enkla kontroller med hjälp av individuppgifter från arbetsgivardeklarationer inte görs. Avdelningen Intern Försäkringskontroll (IFK) på Försäkringskassan har granskat manuellt handlagda SGI-ärenden under perioden juni–december 2023 där sådana förenklingar har tillämpats.⁸⁷ Bara under denna period beslutades SGI i 10 778 fall där den inkomst som den enskilde uppgav avvek över 40 procent från den historiska inkomstuppgiften i individuppgifterna. IFK granskade 218 ärenden. Resultatet från den granskningen visar att Försäkringskassan endast i 3,6 procent av ärendena har utrett den enskildes inkomst, trots en stor avvikelse gentemot individuppgifterna. Att den inkomst som en enskild uppger avviker på detta sätt innebär dock inte per automatik att inkomstuppgiften som uppgetts inte stämmer då SGI är framtidsytande. Men ärenden med en avvikelse över 40 procent innebär en betydande risk för felaktiga utbetalningar.

I vår kartläggning har det framkommit att en konsekvens av den förenklade handläggningen inom SGI är att det fattats många felaktiga SGI-beslut som leder till omfattande felaktiga utbetalningar. När dessa felaktigheter sedan upptäcks, ibland långt senare, behöver Försäkringskassan genomföra tidskrävande utredningar för kontroll och återkrav. Från verksamheten framförs att arbetet mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott inte har prioriterats av myndigheten under förfluten tid och att det arbetet måste vägas mot annat, exempelvis handläggningstider. De resurser myndigheten sparar in på förenklade handläggningsmoment inom SGI kan, som vi ser det, leda både till felaktiga utbetalningar och till ökad belastning på kontroll- respektive återkravsverksamheten.

Denna avvägning mellan handläggningstid och kontroll återfinns även inom de andra förmåner som vi kartlagt. I diskussionen om vilka kontroller som görs eller inte görs kan man ana en kultur inom myndigheten där utbetalningar av förmåner och ersättningar ses som en sak, och felaktiga utbetalningar och kontroll som en annan. Dessa avvägningar bör utgå från vad som ligger i förvaltningslagens all-

⁸⁷ Försäkringskassan (2024). *Förenklad hantering – Sjukpenninggrundande inkomst*. Intern Försäkringskontroll. Dnr FK 2024/023150.

männa krav på handläggning av ärenden och myndighetens utredningsskyldighet i det enskilda fallet.

I kapitel 10 beskrivs den *crime proofing*-analys som vi har genomfört. Analysen omfattar arbetsgivardeklaration och individuppgifter. Analysen fokuserar på flödet och hanteringen av individuppgifter från att de rapporteras in till Skatteverket till dess att Försäkringskassan tar del av dem. Analysen identifierar vilka risker detta kan medföra, bland annat för myndighetens handläggning av och ställningstagande till SGI. Vår analys visar att det finns risker för felaktiga utbetalningar genom att oriktiga och bristfälliga individuppgifter kan rapporteras in till Skatteverket. Uppgifterna kan komma att rättas eller kompletteras hos myndigheten uppemot sex år i efterhand, varpå inga skatteinkomster generas på de tidigare felaktigt inrapporterade uppgifterna. Försäkringskassan får inte löpande kännedom om att individuppgifter (här avseende inkomstuppgifter) som man tidigare har hämtat från Skatteverket har rättats eller kompletterats. Detta innebär att Försäkringskassan kan komma att fatta olika slags beslut utifrån ett oriktigt underlag. Att en individuppgift avseende lön har ändrats i efterhand behöver inte innebära att ett beslut om SGI är felaktigt, men det kan i vissa fall leda till det. Det bör samtidigt uppmärksammas att kvaliteten på individuppgifterna generellt sett inte är känd. I kapitel 10 lämnas vi förslag på hur man ska kunna få en bättre bild av korrektheten av dessa uppgifter.

5.2 Sjukpenning

5.2.1 En översiktlig beskrivning av sjukpenningen

Syftet med sjukpenning är att ge ekonomisk kompensation för den inkomstförlust som den enskilde har när hen inte kan arbeta på grund av sjukdom eller skada. Rätten till sjukpenning för en viss dag beror på personens arbetsförmåga just den dagen.⁸⁸ För att ha rätt till sjukpenning krävs att den enskilde är försäkrad i Sverige för arbetsbase-rade förmåner och har en SGI. Vidare måste arbetsförmågan vara nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom.⁸⁹

En enskild som ansöker om sjukpenning ska styrka nedsättning av arbetsförmågan genom att lämna in ett läkarintyg till Försäkrings-

⁸⁸ 27 kap. SFB. Se även Försäkringskassan (2023). *Felaktiga utbetalningar av sjukpenning*. PM 2023:2.

⁸⁹ 27 kap. 2 § SFB.

kassan.⁹⁰ Myndigheten ska bedöma den enskildes arbetsförmåga gentemot olika bedömningsgrunder vid vissa fasta tidpunkter. I samband med att Försäkringskassan utreder ett ärende om sjukpenning har myndigheten långtgående utredningsbefogenheter.⁹¹

Handläggningen av sjukpenning är delvis automatiserad

Handläggningen av sjukpenningärenden sker till största del manuellt, men ett ärende kan handläggas delvis automatiserat om en enskild är anställd och har ansökt om hel sjukpenning digitalt. När systemet inte kan utföra den kontroll som krävs skapas en impuls till en handläggare, som då utreder ärendet vidare. Det kan till exempel ske om det saknas läkarintyg för en del av anspråket. Oavsett om ärendet handläggs automatiserat eller inte är det alltid en handläggare som bedömer den enskildes arbetsförmåga och rätten till sjukpenning.⁹²

Försäkringskassan har en ambition att öka den automatiserade handläggningen inom socialförsäkringen. Det ska bland annat leda till högre kvalitet i handläggningen, säkrare utbetalningar och minskat antal oavsiktliga fel. Programmet för förnyelse av sjukförsäkringens förvaltning (Sjukförsäkringsprogrammet) har antagit en riktning för en transformerad förvaltning av sjukförsäkringen. Där anges fyra verksamhetsprinciper; data- och informationsdrivet arbetssätt, preventivt fokus, fokus på individen och systemsyn som centrala delar för reformen. Det preventiva fokuset handlar bland annat om att tyngdpunkten i arbetet bör skifta till att förebygga och förhindra bidragsbrott i stället för att i huvudsak arbeta impulsstyrt och med efterkontroller.⁹³

Inom Sjukförsäkringsprogrammet beskrivs ett behov av regelutveckling inom sjukpenningen för att kunna öka graden av automatisering inom prövning och beslut om rätten till förmånen. Det har på olika sätt förts fram till oss att det finns lagtekniska hinder mot att uppgifterna tas tillvara eller är fullt ut digitaliserade inom sjukpenningen. Försäkringskassans bedömning är att nuvarande

⁹⁰ 27 kap. 25 § SFB.

⁹¹ 110 kap. 14 § 1–4 SFB.

⁹² Försäkringskassan (2023). *Felaktiga utbetalningar av sjukpenning*. PM 2023:2.

⁹³ Försäkringskassan. *Programmet för förnyelse av sjukförsäkringens förvaltning (Sjukförsäkringsprogrammet)*. – *Riktning för en transformerad förvaltning av sjukförsäkringen* (version 2.0). 2025-04-29. Dnr FK 2022/015106.

reglering av utrednings-, bedömnings- och beslutsprocess⁹⁴ behöver utvecklas i syfte att dels öka ändamålsenligheten och effektiviteten, dels träffsäkerhet och förutsägbarhet. För att kunna uppnå en nytta med digitalisering inom sjukpenning finns behov av regelutveckling med nya, tydliga villkor och förutsättningar för att bedöma exempelvis nedsatt arbetsförmåga. Det ger mindre utrymme för bedömningar.⁹⁵ En ny regellogik inom sjukpenningen innebär en större reform av förmånen och faller därför utanför vårt uppdrag.

Det saknas förutsättningar för att effektivt förebygga och förhindra bidragsbrott

Inom ramen för Sjukförsäkringsprogrammet beskrivs att förmågan att förebygga och förhindra bidragsbrott inom sjukpenningen i hög utsträckning vilar på enskilda försäkringsutredares förmåga att upptäcka misstänkta bidragsbrott i enskilda ärenden. Sjukförsäkringsprogrammet identifierar tre förhållanden som begränsar förmågan på en myndighetsgemensam nivå. Nuvarande styrning är inte fullt ut ändamålsenlig, förmågan att använda data och information är otillräcklig och slutligen behöver kunskapsbasen stärkas och få tydligare praktisk betydelse i det operativa arbetet.⁹⁶ Det konstateras dock att även om kontrollarbetet och utvecklingen av det behöver ske myndighetsgemensamt, är det likväl så att förmågan att förhindra bidragsbrott inom sjukförsäkringen är otillräcklig.⁹⁷

En ytterligare precisering av problembilden innefattar att bidragsbrottsperspektivet inte fullt ut är integrerat i ledning och styrning, utveckling och uppföljning. Kunskapen om bidragsbrott är bristfällig och används inte. Vidare saknar Försäkringskassan adekvat förmåga att arbeta informationsdrivet och fullt ut använda data och information. För att kunna begå ett bidragsbrott behöver de uppgifter som ligger till grund för ett beslut vara oriktiga. Med oriktig uppgift avses även en ofullständig uppgift eller att ändrade förhållanden inte har anmälts.⁹⁸

⁹⁴ Så som regelverket för förmånen och dess handläggning är utformad i SFB.

⁹⁵ Försäkringskassan. *Sjukförsäkringsprogrammet – Riktning för en transformerad förvaltning av sjukförsäkringen* (version 2.0). 2025-04-29. Dnr FK 2022/015106.

⁹⁶ Försäkringskassan. *Sjukförsäkringsprogrammet – Utvecklad verksamhetsidé för sjukförsäkringens förvaltning*. 2024-03-25. Dnr FK 2022/015106.

⁹⁷ Försäkringskassan (2025). *Sjukförsäkringsprogrammet- Riktning för en transformerad förvaltning av sjukförsäkringen*. Version 2.0. Dnr 2022/015106.

⁹⁸ Försäkringskassan (2023). *Sjukförsäkringsprogrammet – Förhindra bidragsbrott*. Dnr 2022/015106.

Kontroller

Nuvarande förmåga att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar inom sjukpenningen är begränsad. I de kontroller som i dag genomförs förhindras felaktiga utbetalningar motsvarande miljoner kronor årligen – en nivå som behöver öka till miljarder för att möta problemets omfattning.⁹⁹

Vissa problem kan Försäkringskassan själv lösa inom ramen för befintligt regelverk. Inom sjukpenningen finns det kontrollstrukturer som beskriver vad som ska uppfyllas utifrån villkoren för att ha rätt till förmånen (förmånsrekvisiten).¹⁰⁰ En uppgift som en enskild anger i ansökan kontrolleras dock inte på något systematiskt sätt. Uppgifter som anges i en ansökan verifieras inte heller (i den mån det nu skulle vara behövligt eller krävas).¹⁰¹ Verifiering av uppgifter kommer att aktualiseras i arbetet med den digitala transformationen på Försäkringskassan.¹⁰²

Det är centralt, för sjukpenningen och andra förmåner, att grundläggande bedömningar avseende rätten till förmånen är korrekta. Det handlar dels om huruvida individen är försäkrad, dels om individens SGI. Om grundläggande bedömningar är felaktiga ökar det risken för felaktiga utbetalningar av sjukpenning. Läs mer om detta i avsnitt 5.1.6 och avsnitt 5.1.7.

Anmälan om ändrade förhållanden

Det finns flera orsaker till att det sker felaktiga utbetalningar med anledning av ändrade förhållanden som påverkar rätten till en förmån. Ett beslut om sjukpenning kan vid beslutstillfället grundas på korrekta uppgifter. Om en uppgift ändras på ett sådant sätt att rätten till förmånen upphör kommer det att innebära felaktiga utbetalningar till den enskilde. Ökade möjligheter för Försäkringskassan att få

⁹⁹ Försäkringskassan (2025). *Sjukförsäkringsprogrammet – Riktning för en transformerad förvaltning av sjukförsäkringen*. Version 2.0. Dnr 2022/015106. Se under rubriken *Förvaltningens förmåga att förebygga och förhindra bidragsbrott behöver stärkas*.

¹⁰⁰ Jämför HFD 2022 ref. 47. För att ha rätt till sjukpenning måste den försäkrade göra sannolikt att arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom. Det krävs alltså inte någon hundra procentig bevisning.

¹⁰¹ I kapitel 4 redogör vi närmare för vad utredningsskyldigheten innebär.

¹⁰² I vår kartläggning beskriver Försäkringskassan att vid en manuell ("vanlig") handläggning av ett ärende är alla utredningsmoment egentligen en form av verifiering av om de uppgifter som framgår av ansökan stämmer eller inte.

kännedom om ändrade förhållanden och en god hantering av dessa impulser är åtgärder som säkerställer att utbetalningarna är korrekta.

Det är vanligtvis så att de uppgifter som en enskild anger vid en första ansökan om sjukpenning stämmer. Under pågående sjukdomsfall kan det inträffa händelser som på olika sätt påverkar rätten till förmånen, exempelvis att den enskilde sägs upp från sitt arbete eller får ett nytt arbete.

I likhet med vad som gäller kontroller (se ovan) finns det problem som Försäkringskassan kan lösa själv. Händelser som skett efter beslutstillfället och som kan påverka rätten till förmånen kan också behöva fångas upp. Ett sätt är att hämta in information från den enskildes arbetsgivare.

Vanligtvis beror de felaktiga utbetalningarna på att den enskilde inte har anmält ändrade förhållanden. Minst lika viktigt är att impulser om detta tas om hand. Försäkringskassan har skattat omfattning av de felaktiga utbetalningarna från sjukpenning som beror på att myndigheten själv orsakat felet. En sådan typ av fel är att impulser om ändrade förhållanden (som påverkar rätten till sjukpenning) inte tas om hand. Av de fel som orsakas av Försäkringskassan beror 37 procent på att sådana impulser inte har tagits om hand.¹⁰³

En faktor som spelar in i sammanhanget är att Försäkringskassan har föråldrade och förmånsspecifika handläggningssystem som försvårar möjligheten till informationsdelning internt. Det kan även bero på att myndigheten inte får kännedom om att ett förhållande har förändrats från exempelvis en annan myndighet.¹⁰⁴ Det kan även vara så att Försäkringskassan av olika skäl inte får kännedom om ändrade förhållanden från den enskilde. Det kan svårligen lösas utan att myndigheten behöver vidta fler utredningsåtgärder.

Försäkringskassan har i en rapport till regeringen uppgett att myndigheten saknar förutsättningar i form av resurser inom flera förmåner för arbetet med omprövningar och efterkontroller. Det har bidragit till fler och större återkrav när uppföljningen väl aktualiseras. När myndigheten saknar resurser för att följa upp fattade beslut läggs i praktiken allt ansvar på den enskilde att förstå och anmäla ändrade förhållanden som kan ha betydelse för på rätten till eller storleken på en förmån. För att åtgärda detta ska Försäkringskassan

¹⁰³ Försäkringskassan (2023). *Felaktiga utbetalningar av sjukpenning*. PM 2023:2, s. 15.

¹⁰⁴ Försäkringskassan (2025). *Svar på regeringsuppdrag. Rapport Rätt från början och en återbetalningsverksamhet i balans*. Dnr 2024/028035, s. 3.

öka förmågan att hantera anmälningar om ändrade förhållanden genom att dela information och ändringar mellan olika förmåner (där den enskilde har ett engagemang) samt hantera ändringsanmälningar på ett snabbt och skyndsamt sätt. För att kunna öka sin förmåga ska myndigheten initialt analysera omfattningen och karaktären av bristerna på området för att kunna genomföra träffsäkra åtgärder på kort och lång sikt. Flera av dessa åtgärder ska börja genomföras under 2025.¹⁰⁵

Vår bedömning är att Försäkringskassan har goda förutsättningar att framöver arbeta på ett annat sätt för att på ett tillräckligt vis ta om hand ändrade förhållanden.

5.2.2 Orsaker till felaktiga utbetalningar och bidragsbrott inom sjukpenning

Försäkringskassan har skattat omfattning av de felaktiga utbetalningarna inom förmånen. Totalt för 2021 uppskattas att 2,3 miljarder kronor betalades ut felaktigt. 820 miljoner bedöms var avsiktliga fel och därmed potentiella bidragsbrott.¹⁰⁶ Enligt Utbetalningsmyndigheten riskerar de felaktiga utbetalningarna av sjukpenning att öka med miljardbelopp, till 3,3 miljarder kronor år 2027, det vill säga en miljard kronor ytterligare.¹⁰⁷ Drygt åtta procent av de felaktigt utbetalda beloppen inom sjukpenningen upptäcks och återkrävs. Det innebär att en stor del av de som fuskar med sjukpenning aldrig upptäcks.¹⁰⁸

I en rapport från 2016 beskriver Riksrevisionen orsaker till felaktiga utbetalningarna som beror på Försäkringskassan, med utgångspunkt i bland annat Försäkringskassans riskrapporter från 2014 och 2015. Bristande kommunikation mellan handläggare i de olika förmånerna beskrivs som den största risken för egenorsakade fel.¹⁰⁹ Enligt

¹⁰⁵ Försäkringskassan (2025). *Svar på regeringsuppdrag. Rapport Rätt från början och en återbetalningsverksamhet i balans*. Dnr 2024/028035, s. 4 ff.

¹⁰⁶ Utbetalningsmyndigheten (2024). *Utbetalningsmyndigheten kontrollerar arbetsinkomster trots sjukskrivning*. Kunskapsrapport 2024:1. Dnr 2024-346, s. 2. Uppgiften är en beräkning utifrån tabell 1, s. 9 i Försäkringskassan (2023). *Felaktiga utbetalningar av sjukpenning*. PM 2023:2. Totalt har 2,265 miljarder kronor betalats ut felaktigt i sjukpenning (punktskattningen).

Enskilda stod för 2,158 miljarder kronor av de felaktiga utbetalningarna. 38 procent av utbetalningarna till enskilda beräknas bero på avsiktliga fel.

¹⁰⁷ Utbetalningsmyndigheten (2024). *Utbetalningsmyndigheten kontrollerar arbetsinkomster trots sjukskrivning*. Kunskapsrapport 2024:1. Dnr 2024-346, s. 2.

¹⁰⁸ Utbetalningsmyndigheten (2024). *Utbetalningsmyndigheten kontrollerar arbetsinkomster trots sjukskrivning*. Kunskapsrapport 2024:1. Dnr 2024-346, s. 3. Se även Försäkringskassans årsredovisning 2023, s. 133, tabell 68.

¹⁰⁹ Riksrevisionen (2016). *Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen*. RiR 2016:11, s. 20.

vår kartläggning kvarstår denna problematik. Enligt den senaste skattningen av omfattningen av felaktiga utbetalningar inom sjukpenning orsakade Försäkringskassan omkring 107 miljoner kronor. Felaktiga utbetalningar som orsakas av enskilda förmånstagare uppgår däremot till 2 165 miljoner kronor.¹¹⁰

Utbetalningsmyndigheten tar krafttag mot välfärdsbrott som avser sjukpenning

Utbetalningsmyndigheten ska förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet, bland annat genom att göra dataanalyser och urval.¹¹¹ Myndigheten har möjlighet att sambearbeta uppgifter för att upptäcka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Detta innebär att myndigheten kan upptäcka felaktiga utbetalningar som beslutande myndigheter har svårt att upptäcka.¹¹²

Under hösten 2024 levererade Utbetalningsmyndigheten sina första underrättelser efter en analys av arbetsinkomster trots sjukskrivning till Försäkringskassan.¹¹³ Genom att sambearbeta uppgifter kan Utbetalningsmyndigheten upptäcka felaktiga utbetalningar av sjukpenning och underrätta Försäkringskassan. Försäkringskassan vidtar i sin tur åtgärder som återkrav och polisanmälan. Läs mer om detta nedan under rubriken Identifierad orsak – arbete trots förmån.

Försäkringskassan har under hösten 2024 tagit emot 176 ärenden från Utbetalningsmyndigheten (den första omgången), varav cirka 94 procent ledde till att en kontrollutredning startades.¹¹⁴ Åtgärdsfrekvensen för dessa ärenden var 39 procent och cirka 11 procent ledde till att Försäkringskassan gjorde en polisanmälan.¹¹⁵

¹¹⁰ Försäkringskassan (2023). *Felaktiga utbetalningar av sjukpenning*. PM 2023:2.

¹¹¹ 1 § och 2 § 1 förordningen (2023:461) med instruktion för Utbetalningsmyndigheten.

¹¹² SOU 2020:35 *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet*.

¹¹³ Utbetalningsmyndigheten (2024). *Utbetalningsmyndigheten kontrollerar arbetsinkomster trots sjukskrivning*. Kunskapsrapport 2024:1 och Försäkringskassan (2023). *Försäkringskassans årsredovisning 2023*, s. 133, tabell 68.

¹¹⁴ Vid tidpunkten för rapporten var inte alla de 166 ärenden som hänvisas till avslutade.

¹¹⁵ Försäkringskassan (2025). *Resultat – lämnade underrättelser om kontrollutredning från Utbetalningsmyndigheten*.

Identifierad orsak – arbete trots förmån

Det förekommer att en enskilds arbetsförmåga inte är nedsatt i den utsträckning som hen angivit i sin ansökan om sjukpenning. Det kan visa sig på flera sätt, till exempel att den enskilde arbetar under tid med sjukpenning hos den arbetsgivaren denne är sjukskriven från eller hos en annan arbetsgivare. Omfattningen av felaktiga utbetalningar av sjukpenning till enskilda som arbetat under samma tid de fått ersättning bedöms enligt Försäkringskassans till 882 miljoner kronor 2021.¹¹⁶ I studien uppskattas det röra sig om mellan 49 000 och 87 000 enskilda.¹¹⁷

Om det i ett sjukpenningärende inte finns några uppgifter om att arbete utförs eller några indikationer om det så är det svårt att genomföra några utredningsmoment som kan fastställa om den försäkrade i fråga arbetar och samtidigt får sjukpenning. Den bästa källan till kunskap i sammanhanget är individuppgifterna från Skatteverket.¹¹⁸ Försäkringskassan har inom sjukpenningen möjlighet att hämta in sådana uppgifter. Det är dock tveksamt om myndigheten framöver kommer kunna göra de analyser om arbete trots förmån som Utbetalningsmyndigheten nu gör. I vår kartläggning har det framförts skilda beskrivningar huruvida Försäkringskassan avser att arbete med individuppgifterna på detta sett. Vidare har myndighetens rättsavdelning bedömt att det saknas stöd för urvalsanalyser utifrån individuppgifterna för att identifiera misstänkta felaktiga utbetalningar. Rättsavdelningen anser att uppgifterna endast kan användas för kontroll i det enskilda ärendet.

Falsa läkarintyg

Falsa läkarintyg är ytterligare en problematik som finns när det gäller enskilda som arbetar och samtidigt får sjukpenning. I dessa situationer fungerar en läkare som en så kallad möjliggörare för ett

¹¹⁶ Försäkringskassan (2023). *Felaktiga utbetalningar av sjukpenning*. PM 2023:2, s. 19.

¹¹⁷ Beräkningsunderlag från Försäkringskassan avseende omfattningsstudien av felaktigt utbetalningar på grund av arbete trots förmån inom sjukpenning.

¹¹⁸ Månadsuppgifter är individuppgifter i arbetsgivardeklaration.

bidragsbrott.¹¹⁹ Försäkringskassan beskriver att det behövs fördjupad kunskap om dessa brottsupplägg, det finns ingen beskrivning av omfattningen av problemet.¹²⁰ Falsa, manipulerade och felaktiga läkarintyg tas även upp i Utbetalningsmyndighetens lägesbild.¹²¹

Regeringen har utsett en särskild utredare som, bland annat ska utreda tillståndsplikt inom hälso- och sjukvård och ökad tillgång till information för Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Utredaren ska även stärka arbetet mot falska läkarintyg.¹²² Uppdraget ska redovisas senast den 12 oktober 2026.

Identifierad orsak – felaktiga inkomstuppgifter

En enskilds inkomstuppgifter kan vara felaktiga på olika sätt. Ett exempel på detta är om den enskilde uppger felaktig inkomst till Försäkringskassan och sjukpenningen grundas på en högre SGI än den SGI hen egentligen ska ha. Ett annat exempel är om den enskilde blir arbetslös under sjukskrivningen utan att meddela detta till myndigheten, vilket får till följd att både lönen och uppgifter om anställningen är felaktiga. Ytterligare ett exempel är om den enskilde har en falsk anställning, där både inkomstuppgifterna och uppgifterna om anställningen är felaktiga.¹²³

Omfattning av felaktiga utbetalningar av sjukpenning med anledning av felaktiga uppgifter om anställningsförhållande bedöms enligt Försäkringskassans vara 609 miljoner kronor för år 2021. Felaktiga utbetalningarna på grund av felaktiga inkomstuppgifter uppskattas till 195 miljoner kronor för år 2021.¹²⁴

Uppgifter om vad en enskild har för inkomst och uppgifter om dennes arbetsgivare finns i arbetsgivardeklarationerna. Försäkringskassan kan hämta dessa uppgifter från Skatteverket (individuppgifter).

¹¹⁹ Definierat av Brå som en individ som använder sitt yrke eller sin arbets- eller uppdragsgivares lokaler, fordon eller mandat för att hjälpa personer i kriminella nätverk. Se Brå (2024). *Möjliggörare för kriminella nätverk – Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor*. Rapport 2024:2. Se även IVO (2025). *Förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvården och tandvården*.

¹²⁰ Försäkringskassan (2024). *Lägesbild – Försäkringskassans allvarligaste risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott 2023*. PMi 2024:4, s. 19 f.

¹²¹ Utbetalningsmyndigheten (2025). *Lägesbild med fokus på avancerade angrepp mot välfärds-systemet*. Dnr 2025-58, s. 11.

¹²² Dir. 2025:41 *Insatser för att stärka patientsäkerheten och motverka välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvården*.

¹²³ Försäkringskassan (2024). *Lägesbild – Försäkringskassans allvarligaste risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott 2023*. PMi 2024:4, s. 24.

¹²⁴ Försäkringskassan (2023). *Felaktiga utbetalningar av sjukpenning*. PM 2023:2, s. 16.

Uppgift om inkomst används som jämförelsematerial när Försäkringskassan fattar beslut om SGI.¹²⁵

Avancerade brottsupplägg som omfattar anställning och inkomst kan vara svåra för Försäkringskassan att upptäcka. Myndigheten förlitar sig i stor utsträckning på uppgifter om anställningsförhållanden och lön som finns hos Skatteverket, utan att veta om individuppgifterna speglar verkliga förhållanden eller inte.¹²⁶ Individuppgifter i en arbetsgivardeklaration är inte kvalitetssäkrade och det finns ingen indikation på om de är felaktiga eller missvisande.

Individuppgifterna har en eftersläpning i tid vilket gör att uppgifterna inte kan användas för att säkerställa att ett beslut om sjukpenning blir rätt från början. Uppgifterna kan däremot användas för efterhandskontroller. Försäkringskassan kan upptäcka felaktiga utbetalningar i samband med en utredning av en enskilds inkomster. Individuppgifter kan alltså inte användas för att förhindra fel innan utbetalning men de kan medföra att felaktiga utbetalningar upptäcks snabbare och då kan återkrävas.

Kontoutdrag från bank är den säkraste källan till kunskap om enskilds inkomster. Förslag om ytterligare tillgång till uppgifter från banker lämnades i betänkandet *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen* (SOU 2023:52) och har tagits vidare i prop. *Bättre verktyg för kontroll – uppgiftsinhämtning inom socialförsäkringen och ekonomiskt bistånd* (2024/25:179). Där föreslås utökade utredningsbefogenheter och uppgiftsskyldigheter som ska stärka Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och kommunernas socialnämnders förutsättningar att fatta korrekta beslut och förhindra felaktiga utbetalningar. Vidare föreslås att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska få utökade möjligheter att inhämta uppgifter om såväl den försäkrade som annan fysisk person samt juridiska personer. Vi utreder därför inte någon ytterligare tillgång till bankuppgifter.

¹²⁵ Se närmare beskrivningar av SGI och arbetsgivardeklarationer i kapitel 10.

¹²⁶ Försäkringskassan (2024). *Lägesbild – Försäkringskassans allvarligaste risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott 2023*. PMi 2024:4, s. 24.

Identifierad orsak – vistelse och bosättning utomlands

Det förekommer att enskilda som har sjukpenning vistas eller bor utomlands och därför inte har rätt till förmånen.¹²⁷ Omfattningen av felaktiga utbetalningar av sjukpenning på grund av bosättning eller vistelse utomlands bedömdes enligt Försäkringskassan uppgå till 86 miljoner kronor för år 2021.¹²⁸

I sammanhanget kan nämnas att Utbetalningsmyndigheten håller på att ta fram en generell bosättningsmodell för att upptäcka personer som inte längre bor i Sverige trots att de är folkbokförda här. Det är ännu inte bestämt vilka förmåner modellen ska omfatta. Dessutom pågår en utredning som ser över nya verktyg för att upptäcka vistelse eller bosättning utomlands (se avsnitt 5.1.4).

Ett register över barns och elevers frånvaro från utbildningsverksamhet skulle kunna vara ett sätt för myndigheten att få en snabb och träffsäker indikation på att en familj med barn vistas eller bor utomlands samtidigt som förmån betalas ut. Se närmare i kapitel 9 om vårt förslag att införa ett nationellt frånvaroregister.

5.2.3 Förutsättningar för att tillvarata interna uppgifter

Vår kartläggning visar att det inte finns några rättsliga hinder mot att dela uppgifter internt inom Försäkringskassan men att det ändå inte görs i den omfattningen som är behövligt. I de fall uppgifter delas internt sker det till största del utifrån en helt manuell hantering. I dag finns det möjligheter för en handläggare inom sjukpenningen att i handläggningssystemet, utifrån behörighet, kunna se och hämta vissa uppgifter från andra förmåner. Det går dock inte med något automatiserat förfarande att jämföra de uppgifter en enskild har lämnat i olika ärenden eller få veta om hen har en annan förmån för samma tidsperiod som ansökan om sjukpenning avser.

Detta beror bland annat på den ”stuprörsliknande” organisation som finns på Försäkringskassan där uppgifterna finns inom respektive förmån. Denna organisering innebär att it-system och handläggningsstöd är knutna till den organisatoriska uppdelningen utifrån förmåner som finns inom myndigheten. Det beror även på bristande

¹²⁷ För att ha rätt till sjukpenning finns inget krav på bosättning i Sverige. Däremot finns det bestämmelser om i vilka situationer en person kan få sjukpenning vid utlandsvistelse (jämför 6 kap. 15 § SFB).

¹²⁸ Försäkringskassan (2023). *Felaktiga utbetalningar av sjukpenning*. PM 2023:2, s. 16.

semantiska förutsättningar att tillgängliggöra uppgifterna över förmåns- och avdelningsgränser. Ett exempel på det är att vissa begrepp har olika betydelser inom olika förmåner. Så är fallet vad gäller begreppet inkomst, som ibland syftar till framtida prognosticerad inkomst och i andra fall till historisk inkomst. En följd av detta blir att även om det skulle finnas, och ibland redan finns, tekniska förutsättningar för att delge uppgifter över förmånsgränserna är uppgifterna inte jämförbara med varandra. Vår kartläggning har dessutom visat att det i vissa fall saknas vissa tekniska förutsättningar som kan göra det möjligt att dela uppgifter inom myndigheten. En anledning till det är att uppgifterna inte finns digitalt och inte är strukturerade på samma sätt i de olika förmåner. Alltså att uppgiften som sådan inte är inläst och lagrad i ett digitalt tillgängligt format till skillnad från att den finns i en (visserligen digital) handling. Ett sådant exempel är att uppgifterna finns i dokument inom en viss förmåns ärendejournaler. De är inte strukturerade och tillgängliggjorda som delningsbara uppgifter.

5.2.4 Behov av uppgifter från andra än den enskilde själv

Individuppgifter i arbetsgivardeklarationerna från Skatteverket

Tillgång till individuppgifter från Skatteverket kan förhindra felaktiga utbetalningar och bidragsbrott, exempelvis genom att i ökad utsträckning förhindra utbetalning av sjukpenning för samma tidsperiod som någon arbetar.¹²⁹ Utifrån de behov som beskrivits och framkommit inom sjukpenning finns det rättsliga förutsättningar för elektroniskt utbyte av uppgifterna i arbetsgivardeklarationerna.¹³⁰ Som redogjorts i avsnitt 5.2.2 är det dock oklart om myndigheten framöver kommer göra sådana urvalsanalyser som kan krävas för

¹²⁹ Försäkringskassan har redogjort för myndighetens behov av dessa uppgifter i samband med de enkätsvar som ingavs till *Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter* (Ju 2023:22) som ligger till grund för förslag som presenteras i delbetänkandet SOU 2024:63 *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter*. De behov som identifierats och beskrivits i enkätsvaret har i stora drag tagits om hand i olika lagstiftningsarbeten eller i pågående utredningar.

¹³⁰ 7 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Se även SOU 2023:47 *En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen* och prop. 2023/24:29 *En ny dataskyddsreglering på socialförsäkringsområdet*. Försäkringskassan har också identifierat detta som en viktig utvecklingsfråga. Att göra Försäkringskassans information mer tillgänglig är en del i myndighetens arbete med en digital transformation. Det arbetet bedrivs långsiktigt.

att komma åt denna problematik. I dag anses uppgifterna endast kunna användas för kontroll i det enskilda ärendet.

I vår kartläggning framkommer att det finns behov av ytterligare och fler uppgifter från arbetsgivarna än vad som i dag lämnas in på arbetsgivardeklarationerna. Det kan handla om fler uppgifter samt mer specificerade uppgifter som vilken typ av anställning individen har, tidsperiod som en utbetalning avser samt vad för inkomstuppgift som gäller. Ett antal tidigare utredningar har sett över möjligheten att införa ytterligare uppgifter i arbetsgivardeklarationerna.¹³¹

Sammanfattningsvis ansågs att det inte är lämpligt att införa krav på att uppgifter om arbetad tid respektive om period för utbetald ersättning ska lämnas på individnivå i arbetsgivardeklarationerna. Det skulle dels vara en alltför betungande administration för arbetsgivare, dels skulle det inte vara en proportionerlig personuppgiftsbehandling utifrån syftet med insamlingen av uppgifterna.¹³² Vidare har Försäkringskassan ännu inte börjat arbeta med individuppgifter inom sjukpenning. Vilken effekt detta kommer få på felaktiga utbetalningar inom förmånen är därför inte känt. Det går således inte att avgöra om det är proportionerligt, eller ens behövligt, att samla in ännu fler uppgifter i arbetsgivardeklaration, för att komma åt problemen med felaktiga utbetalningar inom sjukpenning. Vi gör därför ingen annan bedömning än den som gjorts av tidigare utredningar i frågan.

I Försäkringskassans redovisning av behov av mindre regeländringar önskar myndigheten att det införs vissa utökade krav på arbetsgivare att lämna in uppgifter.¹³³ I rapporten efterfrågas en skyldighet för arbetsgivare att lämna uppgifter om arbetstagares rätt till lön under tid med sjukpenning. Skyldigheten skulle i sådana fall fullgöras genom att arbetsgivaren, i samband med sjukanmälan, meddelar Försäkringskassan att arbetstagaren har ett avtal som medger att vederbörande har rätt till lön samtidigt som sjukpenning. Som vi uppfattat det verkar nyttan vara högst begränsad. Försäkringskassan nämner också i återrapporteringen att myndigheten skulle

¹³¹ Frågan har utretts och beskrivs i betänkandena SOU 2008:74 *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, SOU 2011:40 *Månadsuppgifter – snabbt och enkelt*, SOU 2012:47 *Harmoniserat inkomstbegrepp – Möjligheter att använda månadsuppgifter i social och arbetslöshetsförsäkringarna*) och SOU 2023:47.

¹³² SOU 2023:47, s. 33.

¹³³ Försäkringskassan (2025). *Svar på regeringsuppdrag Rapport – Förslag till mindre regeländringar som kan minska felaktiga utbetalningar, göra det enklare för enskilda att göra rätt och effektivera handläggningen inom socialförsäkringen*. Dnr 2024/002299, s. 8 f.

kunna hämta in dessa uppgifter på frivillig väg, till exempel via sin arbetsgivartjänst. Potentiellt skulle man kunna uppnå samma nytta som med regelutveckling. Enligt vår bedömning verkar regelutveckling inte vara resursmässigt motiverat i detta fall.

Uppgifter från Centrala studiestödsnämnden (CSN)

Försäkringskassan har i dag tillgång till vissa uppgifter från CSN, exempelvis om en person får studiestöd eller inte. Det finns dock ett behov av ytterligare uppgiftsmängder i de fall en enskild som studerar ansöker om sjukpenning. De ytterligare uppgifter som önskas är exempelvis uppgift om vald utbildning och liknande samt studieort.

Enligt 110 kap. 34 § SFB ska CSN till Försäkringskassan lämna de uppgifter som har betydelse för tillämpningen av SFB och lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.¹³⁴ De uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten är bland annat uppgifter som Försäkringskassan behöver för att samordna ersättningar enligt SFB som inte får lämnas samtidigt som studiestöd. Uppgiftsskyldigheten gäller även sådana uppgifter som Försäkringskassan behöver för att kunna fastställa SGI.¹³⁵

I studiestödsdataförordningen finns förutsättningar för direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande av uppgifter från CSN.¹³⁶ Sådana överföringar är endast tillåtna i den utsträckning den följer av lag eller förordning. CSN får lämna ut vissa uppgifter på annat sätt än genom direktåtkomst till Försäkringskassan.¹³⁷ Vår bedömning är att det inte finns några rättsliga hinder för att lämna ut de efterfrågade uppgifterna. Det kan ske digitalt.

Det är svårt att veta varför detta uppgiftsutbyte inte har realiserats, möjligen kan det bero på osäkerhet i tillämpningen av nuvarande regelverk. Reglerna på området håller nu på att ses över, bland annat

¹³⁴ Detta gäller dock inte sådana kategorier av personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter).

¹³⁵ Prop. 2021/22:176 *Flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden*, avsnitt 6.6.5–6.6.7.

¹³⁶ 10 § studiestödsdatalagen (2009:287).

¹³⁷ 15 § studiestödsdataförordningen (2009:321). Detta gäller de uppgifterna som omfattas av CSN:s uppgiftsskyldighet enligt 110 kap. 34 § SFB. CSN ska även lämna de uppgifter som har betydelse för tillämpningen av SFB och lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.

i syfte att få ökad rättslig tydlighet.¹³⁸ CSN beskriver att nuvarande reglering försvårar för myndigheten att utföra sina uppgifter.¹³⁹ Bland annat beskrivs att det är en svårillämpad reglering som skapar osäkerhet samt komplicerar informationsutbyte med andra myndigheter och aktörer. Detta exemplifieras med att den detaljerade och restriktiva regleringen om elektronisk utlämnande försvårar för CSN att delta i samarbeten och informationsutbyten med andra myndigheter. Enligt dagens reglering får CSN exempelvis inte lämna ut personuppgifter elektroniskt om det inte är särskilt föreskrivet.

Uppgifter om skuldsättning från Kronofogdemyndigheten

Försäkringskassans lägesbild visar att det är vanligt med skuldsättning hos enskilda som begår bidragsbrott.¹⁴⁰ Myndigheten har därför ett behov av uppgifter om att någon är skuldsatt. Sådana uppgifter kan, inom ramen för myndighetens utredningsskyldighet, medföra att de uppgifter som finns i ett ärende ytterligare kontrolleras och verifieras. Det får antas leda till att fler bidragsbrott upptäcks och att felaktiga utbetalningar förhindras.

Kronofogdemyndigheten har ett antal olika databaser, bland annat skuldsaneringsdatabasen och betalningsföreläggande- och handräckningsdatabasen.¹⁴¹ Vissa myndigheter har direktåtkomst till Kronofogdemyndighetens register. Försäkringskassan har ingen sådan åtkomst. Försäkringskassan har i sammanhanget påtalat att det tveksamt om uppgift om skuldsättning kan lämnas ut med stöd av lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (LUFFA) med tanke på uppgiftens perifera karaktär.¹⁴² Av LUFFA följer att Kronofogdemyndigheten ska lämna en uppgift som myndigheten förfogar över till bland annat Försäkringskassan om uppgiften behövs i den mottagande myndighetens författ-

¹³⁸ I SOU 2024:95 *Modernt dataskydd vid CSN* föreslås bland annat en helt ny studiestödsdatalog och en helt ny studiestödsdataförordning som ska ersätta dagens reglering på området. Det föreslås bland annat att CSN bör ges utökade möjligheter att behandla personuppgifter vid informationsutbyte med andra myndigheter.

¹³⁹ SOU 2024:95, s. 136 ff.

¹⁴⁰ Försäkringskassan (2023). *Lägesbild Försäkringskassans allvarligaste risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott 2023*, s. 46 ff (jämför avsnittet Skuldsättning).

¹⁴¹ Se 2 kap. lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

¹⁴² Lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (LUFFA).

ningsreglerade verksamhet för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.¹⁴³ Uppgiftsskyldigheten omfattar 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, till exempel 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. Avgörande är också 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 de ska behövas för att beslutande aktör ska ha ett korrekt beslutsunderlag. Mer allmänna eller perifera uppgifter om en enskild, som exempelvis 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.

Vi bedömer mot bakgrund av vad som sagts ovan att det inte är möjligt för Försäkringskassan att ha löpande tillgång till uppgifter från Kronofogdemyndighetens databaser. Vi bedömer heller inte att det är behovligt med uppgifter om skuldsättning i den ordinarie handläggningen av ärenden generellt.¹⁴⁴ Det finns dock enligt vår bedömning inte något rättsligt hinder mot att Försäkringskassan inom exempelvis ett kontrollärende eller inom ramen för att ytterligare utredningsåtgärder vidtas skulle kunna få nödvändiga uppgifter om skuldsättning från Kronofogdemyndigheten inom ramen för Försäkringskassans handläggning av sjukpenningärenden.¹⁴⁵ Sammantaget bedömer vi att uppgift om skuldsättning, även om den i sig är en indikator, är så pass konkret och betydelsefull att den i enskilda fall kan omfattas av uppgiftsutbytet myndigheterna emellan. Kronofogdemyndigheten måste själv avgöra om det är möjligt att lämna ut uppgiften.

¹⁴³ 2 § LUFFA.

¹⁴⁴ Om ytterligare uppgifter behövs från Kronofogdemyndigheten än de nu nämnda kan de begäras ut med stöd av 110 kap. 31 § SFB. Enligt den bestämmelsen är Kronofogdemyndigheten uppgiftsskyldig gentemot Försäkringskassan.

¹⁴⁵ Prop. 2023/24:85 *En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, s. 88.

5.2.5 Finns det några rättsliga hinder för uppgiftsutbyte med andra myndigheter?

Det finns ett antal behov inom sjukpenningen avseende uppgifter från andra än den försäkrade. Dessa behov redogörs för i avsnittet ovan och avser vissa uppgifter från CSN, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Utifrån de behov som Försäkringskassan har konkretiserat bedömer vi att det inte finns några rättsliga hinder för myndigheten att ta del av de behövliga uppgiftsmängderna, bortsett vissa nya uppgiftsmängder från arbetsgivare (via arbetsgivardeklarationerna). Detta framgår i avsnittet ovan där vi bedömer förutsättningarna för tillgång till de uppgifter Försäkringskassan behöver.

Det är möjligt att det finns andra hinder än rättsliga sådana när det gäller uppgiftsutbytena. Exempel på det är att det kan saknas samverkansöverenskommelser myndigheterna emellan eller att det saknas tekniska förutsättningar för det aktuella uppgiftsutbytet. Det kan också handla om Försäkringskassans arbetssätt och prioriteringar för att få tillgång till relevanta uppgifter hos andra aktörer, se mer i avsnitt 6.1 och 7.1. Det ligger dock inte alltid hos Försäkringskassan att välja metod. Den utlämnande eller mottagande myndigheten är inte alltid beredd eller i fas att utveckla tjänster för utbytet.

5.2.6 Behov av nya uppgiftsmängder

Inom sjukpenningen kan det behövas ytterligare uppgifter från offentligt finansierade privata vårdgivare. Privata vårdgivare är, till skillnad från offentliga vårdgivare, i dag inte skyldiga att på förfrågan lämna några uppgifter till Försäkringskassan. I praktiken innebär det att om en privat vårdgivare inte svarar på en ställd fråga blir det i stället den enskilde som får lämna in efterfrågat material till myndigheten. Det kan finnas ett behov av att få vissa uppgifter direkt från privata vårdgivare, i stället för att det ska hanteras genom att enskild ska skicka in efterfrågade underlag till Försäkringskassan. Då handlar det snarare om en effektiviserad handläggning för Försäkringskassan och inte om tillgång till uppgifter som kan leda till fler korrekta utbetalningar. Men det finns även andra skäl. Uppgifter direkt från vårdgivaren bör till exempel vara mer tillförlitliga än om de lämnas av den enskilde till myndigheten. Den enskilde kan ändra eller förfalska uppgifterna. Om en vårdgivare inte svarar på

de frågor som myndigheten har ställt finns det dessutom en möjlighet att kontrollera det.

Utöver de uppgifter från offentligt finansierade privata vårdgivare har det inte kommit till vår kännedom att det inom sjukpenning behövs tillgång till några ytterligare nya uppgifter eller att det finns uppgiftsmängder hos någon annan offentlig aktör som Försäkringskassan har behov av men inte har tillgång till redan i dag.

5.2.7 Centrala fynd och förbättringsområden

Vissa enkla kontroller görs inte

I Sjukförsäkringsprogrammet konstateras att tyngdpunkten i arbetet mot bidragsbrott behöver förskjutas mot att förebygga och förhindra bidragsbrott i stället för att i huvudsak arbeta impulsstyrt och med efterkontroller.¹⁴⁶ Vi delar i huvudsak den uppfattningen men anser att det även finns behov av att utveckla de kontroller som görs.

Av Försäkringskassans lägesbild från 2023 framgår att det finns potential i att stärka det interna kontrollarbetet. Bland annat för att myndigheten i högre grad ska upptäcka att någon har arbetat och samtidigt fått sjukpenning.¹⁴⁷ Det finns som vi ser det till synes enkla kontroller som Försäkringskassan skulle kunna göra, men som av olika anledningar inte görs i dag. Ett exempel på det är att stämma av om den försäkrade som har sjukpenning samtidigt arbetar (se avsnitt 5.2.2).¹⁴⁸ Dock har det utförts sådana riktade kontroller inom kontrollutredningsverksamheten.

I vår kartläggning framkommer att det krävs en bättre användning av de uppgifter som Försäkringskassan redan har tillgång till, vilket kräver en förbättrad struktur på myndighetens data. Tillgången till relevanta uppgifter, med tillhörande nödvändig struktur för att möjliggöra tillgången, är behövt för att kunna göra vissa kontroller. Med struktur menar vi exempelvis beskrivningar av Försäkringskassans datamängder (metadata) och beskrivningar av hur de får användas. Utmaningen är således inte primärt att få tillgång till en uppgift som visar på ett ändrat förhållande som kan påverka rätten

¹⁴⁶ Försäkringskassan (2025). *Sjukförsäkringsprogrammet – Riktning för en transformerad förvaltning av sjukförsäkringen*. Version 2.0. Dnr 2022/015106.

¹⁴⁷ Försäkringskassan (2023). *Försäkringskassans lägesbild 2023*, s. 19.

¹⁴⁸ Denna kontroll förväntas behöva bli relativt komplicerad om den ska täcka hela sjukpenningflödet och inte leda till ohanterliga mängder falskpositiva impulser.

till sjukpenning, utan att arbeta med de uppgifter som redan finns tillgängliga inom myndigheten. Detta arbete handlar också om resurser och prioriteringar. Om nödvändigt behöver Försäkringskassan också bestämma vad som anses vara skäliga toleransnivåer, där vissa mindre felaktigheter bedöms vara godtagbara. På så sätt kan myndigheten lägga den begränsade tillgängliga handläggningstiden på att utreda och kontrollera rätt ärenden.

Försäkringskassans ”stuprörs-struktur” medför att felaktiga utbetalningar inte upptäcks

Ett centralt och välkänt problem som minskar möjligheten att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar är det Försäkringskassan kallar ett ”stuprörstänkande” inom myndigheten.¹⁴⁹ Som också framgår ovan finns det brister i myndighetens hantering av uppgifter och det saknas tillräckliga förutsättningar att ta tillvara interna uppgifter. Detta beror bland annat på den organisatoriska uppdelningen i ”stuprör” med tillhörande it-system som är framtagna utifrån samma tänk.

Försäkringskassan har identifierat ett antal åtgärder som behöver vidtas för att med digitaliseringens hjälp överbrygga den organisatoriska uppdelningen, bland annat genom den planerade digitala transformationen (läs mer i avsnitt 3.3). I och med att uppgifter då kommer att struktureras och tillgängliggöras på ett annat sätt än i dag bedömer vi att detta kan bidra till och underlätta arbetet mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

Det behövs ett preventivt arbete för att förebygga felaktiga utbetalningar

Vi delar flera av de slutsatser som presenteras i Sjukförsäkringsprogrammet och dess bilagor. Vi noterar särskilt vikten av att Försäkringskassan arbetar mer preventivt mot bidragsbrott och förskjuter tyngdpunkten i arbetet mot att förebygga och förhindra bidragsbrott. Detta kan sannolikt bidra till att den upplevda och faktiska upptäcktsrisken ökar väsentligt. Myndigheten har generellt sett mycket uppgifter om de försäkrade, men ett arbete krävs för att använda dessa

¹⁴⁹ Riksrevisionen (2016). *Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet*. RiR 2016:11, s. 19 f.

uppgifter för att ge kunskap som kan minska felaktiga utbetalningar (se exempelvis kapitel 7). Samtidigt måste detta balanseras mot enskildas personliga integritet. De insatser som ska göras måste vara proportionerliga och motiverade.

Vi vill i sammanhanget poängtera vikten av att de uppgifter som används i verksamheten i större utsträckning kan behöva säkras i fråga om korrekthet och tillförlitlighet. Det kan exempelvis handla om huruvida någon faktiskt arbetar eller inte och samtidigt uppbär sjukpenning. I grunden måste detta styras av myndighetens utredningsskyldighet.¹⁵⁰

Ett sätt att minska fel i ansökningar är att rikta kontroller till ärenden med större risk för fel. Detta görs med hjälp av så kallade riskprofiler. Genom riskprofilerna får Försäkringskassan fram urval av ärenden med högre risk för felaktig utbetalning. I dag används endast en riskprofil inom sjukpenningen.

Slutligen har Försäkringskassa noterat att nyttjandet av uppgifter och kunskapen om uppgifterna i sig behöver öka. I nuläget saknas förutsättningar för analys av större data- och informationsmängder samt förutsättningar för en ändamålsenlig data- och informationshantering. Våra förslag om ett så kallat datalyft (kapitel 7) och ändringar i 114 kap. SFB (kapitel 8) syftar till att skapa bättre legala och verksamhetsmässiga förutsättningar i dessa hänseenden.

5.3 Föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning

5.3.1 En översiktlig beskrivning av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning

Föräldrapenning

Föräldrapenning betalas ut antingen som en bosättningsbaserad förmån eller som en arbetsbaserad förmån. Det beror bland annat på vilken ersättningsnivå det gäller. Förmånen lämnas vid barns födelse eller adoption.¹⁵¹

En försäkrad förälder som vårdar barn under tid när han eller hon inte förvärvsarbetar eller avstår från förvärvsarbete har rätt till för-

¹⁵⁰ Se vidare i avsnitt 4.3.4 om vad som ligger i utredningsansvaret och hur det fullgörs samt om frågan om bevisvärdering.

¹⁵¹ 12 kap. 2 § SFB.

äldrapenning.¹⁵² Rätt till föräldrapenning finns under vissa förutsättningar även före den beräknade tidpunkten för barnets födelse samt därefter utan att föräldern har barnet i sin vård.¹⁵³

Ett barns födelse ger rätt till 480 dagar med föräldrapenning.¹⁵⁴ Av dessa är 390 dagar på sjukpenning- eller grundnivå och 90 dagar på lägstanivå.¹⁵⁵ Vid flerbarnsfödelse lämnas föräldrapenning under ytterligare högst 180 dagar för varje ytterligare barn. Sjukpenningnivån grundar sig på SGI och beräknas enligt bestämmelserna i 25–28 kap. SFB. Grundnivån är ett fast belopp för försäkrade utan tillräcklig SGI eller dem som inte uppfyller vissa kvalificeringsvillkor.¹⁵⁶ Lägstanivån är cirka 180 kronor per dag.¹⁵⁷

Ersättning beviljas som hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels föräldrapenning beroende på om den tid som föräldern inte har arbetat avser en hel dag eller en del av den normala arbetstiden för en dag.¹⁵⁸ För att ha rätt till föräldrapenning för en hel eller en del av en dag krävs det alltså att föräldern inte har arbetat den tiden. En förälder som arbetar deltid kan dock ha rätt till föräldrapenning för en del av en dag utan att minska sin arbetstid.

Föräldrapenning kan tas ut till och med den dag barnet fyller tolv år eller när barnet slutar i årskurs fem i grundskolan.¹⁵⁹

Under år 2021 fattade Försäkringskassan drygt tre miljoner beslut om föräldrapenning. Knappt 69 procent av ärendena handlades helt automatiskt.¹⁶⁰ Totalt betalades 32,8 miljarder kronor ut i föräldrapenning under år 2023.¹⁶¹

¹⁵² 12 kap. 2 § första stycket SFB.

¹⁵³ 12 kap. 5–8 §§ SFB.

¹⁵⁴ 12 kap. 2 och 12 §§ SFB.

¹⁵⁵ 12 kap. 14 och 15 §§ SFB.

¹⁵⁶ 12 kap. 21 § SFB.

¹⁵⁷ 12 kap. 15 § SFB.

¹⁵⁸ 12 kap. 4 och 9 §§ SFB.

¹⁵⁹ 12 kap. 13 § SFB samt Försäkringskassan (2002). *Föräldrapenning*. Vägledning 2002:1, version 22, s. 29.

¹⁶⁰ Försäkringskassan (2023). *Felaktiga utbetalningar av föräldrapenning*. PM 2023:3, s. 7 och *Försäkringskassans årsredovisning 2024*.

¹⁶¹ Försäkringskassan (2024). *Socialförsäringen i siffror 2024*.

Tillfällig föräldrapenning

En försäkrad förälder som avstår från att utföra förvärvsarbete i samband med ett barns födelse eller behov av vård eller i samband med att ett barn har avlidit har rätt till tillfällig föräldrapenning.¹⁶² Försäkrad för tillfällig föräldrapenning är den som arbetar i Sverige.¹⁶³ Tillfällig föräldrapenning kan betalas ut i en rad olika situationer:

- I samband med ett barns födelse eller adoption (tio dagar per barn).¹⁶⁴
- Vid barns sjukdom eller smitta (upp till 60 dagar per barn och år samt ytterligare 60 dagar vid särskilda skäl).¹⁶⁵
- För barn mellan 12 och 16 år med särskilda behov (60 dagar per barn och år plus 60 dagar vid särskilda skäl).¹⁶⁶
- För barn med funktionsnedsättning (rätt till upp till tio kontakt-dagar per år eller fler dagar beroende på ålder).¹⁶⁷
- För allvarligt sjukt barn under 18 år (obegränsat antal dagar).¹⁶⁸
- Vid barns död (tio dagar per förälder inom 90 dagar från döds-fallet).¹⁶⁹

Om en förälder är sjuk eller någon annan behöver vårda barnet kan det finnas rätt till ersättning för en annan försäkrad.¹⁷⁰

Ersättning kan beviljas som hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels tillfällig föräldrapenning beroende på om föräldern har avstått från förvärvsarbete under en hel dag eller en del av dag.¹⁷¹

Ersättningen för tillfällig föräldrapenning beräknas enligt SGI utifrån bestämmelserna i 25–28 kap. SFB.¹⁷² Det finns även ett tak för hur stor ersättningen kan bli. Om den försäkrade har inkomster

¹⁶² 13 kap. 2 § SFB. Tillfällig föräldrapenning kallas ofta vård av barn (VAB).

¹⁶³ 6 kap. 6 § SFB.

¹⁶⁴ 13 kap. 10–13 §§ SFB.

¹⁶⁵ 13 kap. 16–20 §§ SFB.

¹⁶⁶ 13 kap. 22–24 §§ SFB.

¹⁶⁷ 13 kap. 25–29 §§ SFB.

¹⁶⁸ 13 kap. 30–31 §§ SFB.

¹⁶⁹ 13 kap. 31 e–f §§ SFB.

¹⁷⁰ 13 kap. 31 a–d §§ SFB.

¹⁷¹ 13 kap. 5 § SFB.

¹⁷² 13 kap. 34 § SFB.

över 7,5 prisbasbelopp utgår inte ersättning för den del av inkomsten som ligger över taket.¹⁷³

Handläggningen inom föräldrapenningförmånerna är i hög grad automatiserad. Omkring 70 procent av ärendena inom tillfällig föräldrapenning och 60 procent inom föräldrapenning handläggs helt automatiskt.¹⁷⁴ De flesta ansökningar kommer in digitalt. År 2023 utbetalades 8,6 miljarder kronor av tillfällig föräldrapenning, och antalet uttagna dagar med ersättning uppgick till 8 miljoner dagar.¹⁷⁵

Kontroller

Föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning har tydliga regelverk och är beroende av uppgifter som går att kontrollera. Automatiseringsgraden är hög för de båda förmånerna. Maskinell handläggning som bygger på regelverket är inbyggd i systemet. I systemet finns olika kontroller inlagda, till exempel om en enskild ansöker om en föräldrapenningförmån för en period som hen redan uppbär en annan ersättning kommer systemet att reagera. Ärenden som behöver utredas ytterligare hanteras manuellt av handläggare.

Försäkringskassan gör kontroller både innan och efter utbetalning i en del av ärendena. Kontrollerna avser uppgifter som den enskilde lämnat i ansökan om förvärvsarbete, barnets frånvaro från utbildningsverksamhet samt den enskildes inkomst. Uppgifterna kan i de flesta fall kontrolleras mot arbetsgivare, utbildningsverksamhet och Skatteverket.

Efter en omtolkning av regelverket har Försäkringskassan sedan april 2025 stoppat all kontroll av barns frånvaro mot utbildningsverksamhet i väntan på nya rättsliga förutsättningar som föreslås träda i kraft den 1 december 2025.¹⁷⁶

När uppgifterna kontrolleras skickas förfrågningarna alltid skriftligt. I undantagsfall tas kontakt per telefon, exempelvis då uppgifter behöver kompletterats. Majoriteten av kontrollerna görs innan utbetalning.

¹⁷³ 25 kap. 7 § SFB.

¹⁷⁴ Försäkringskassan (2023). *Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning*. PM 2023:6 och Försäkringskassan (2023). *Felaktiga utbetalningar av föräldrapenning*. PM 2023:3.

¹⁷⁵ Försäkringskassan (2024). *Socialförsäkringen i siffror 2024*.

¹⁷⁶ Prop. 2024/25:179 *Bättre verktyg för kontroll – uppgiftsinhämtning inom socialförsäkringen och ekonomiskt bistånd*.

För tillfällig föräldrapenning finns en digital tjänst som kan skicka automatiserade förfrågningar till arbetsgivare. Tjänsten används av förmånen (innan utbetalning) och kontrollutredningsverksamheten (efter utbetalning).

Då det anses befogat med en mer noggrann kontroll upplevs det finnas vissa hinder. Ett problem är att myndigheten har begränsade möjligheter att utreda andra personer än den sökande eller fråga dem om information, exempelvis barnets andra vårdnadshavare. Om någon annan vårdat barnet har man inte rätt till tillfällig föräldrapenning. Här finns ibland uppgifter internt som hade kunnat användas, såsom uppgifter om den andre vårdnadshavaren.¹⁷⁷ Dessa problem bör undanröjas genom de förbättrade utredningsbefogenheter som föreslås för Försäkringskassan.¹⁷⁸

Lärdomar från kontrollerna används även för att utveckla riskprofiler i syfte att få ett bättre urval av ärenden i de kontroller som utförs både före och efter utbetalning. När ett ärende väljs ut för kontroll övergår det till manuell handläggning. Det innebär att handläggningstiden kan läggas på de ärenden där det är störst risk för fel. Den avgörande faktorn för hur mycket kontroll som är möjlig att genomföra blir därmed tillgången på personalresurser. I vår kartläggning har det framkommit att verksamheten redan i dag, med de uppgifter som finns, kan hitta ytterligare ärenden med felaktiga utbetalningar. Nuvarande kontrollnivåer är anpassade utifrån de förutsättningar som myndigheten har i dag.

Efter att ett beslut om rätt till föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning har fattats avslutas ärendet. Vanligtvis sker utbetalning en gång i månaden. För avslutade ärenden som hanterats automatiserat görs vissa kontroller (systemkörningar) om en utbetalning ligger på vänt. Försäkringskassan har i dag inte begränsade rättsliga möjligheter att agera på de impulser som myndigheten får efter att beslut har fattats och innan utbetalningen verkställs. Ett förslag om att Försäkringskassan ska få ompröva beslut om det har skett någon ändring

¹⁷⁷ Notera till exempel att en förälder kan få tillfällig föräldrapenning även om den andra föräldern är sjukskriven och har sjukpenning, det avgörande är att hen inte kan vårda barnet på grund av sjukdom.

¹⁷⁸ Se prop. 2024/25:179.

av betydelse i de förhållanden som var avgörande för beslutet har skickats på remiss. Förslaget föreslås träda i kraft 1 juli 2026.¹⁷⁹

Försäkringskassan är beroende av att få en impuls om att något är fel för att en noggrannare kontroll ska initieras. Ett återkommande önskemål som framförts i vår kartläggning är att det behövs ökad tillgång till uppgifter som kan ge kännedom om att förhållanden som legat till grund för beslut har förändrats. I dag saknas ofta denna typ av uppgiftsutbyte eller impulser vid förändring. Även aviseringar om indragna uppehållstillstånd har nämnts som ett behov.

5.3.2 Orsaker till felaktiga utbetalningar inom föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning

Inom föräldrapenningförmånerna förekommer ett stort antal felaktiga utbetalningar. Beloppsmässigt står de för en stor del av de totala felaktiga utbetalningarna från socialförsäkringen. Det är också förmåner där den misstänkta andelen avsiktliga fel är stor.

Inom tillfällig föräldrapenning uppskattas att omkring 1,4 miljarder kronor betalas ut felaktigt årligen. Inom föräldrapenning är motsvarande siffra 1,1 miljarder kronor. En stor andel av de felaktiga utbetalningarna inom föräldrapenningförmånerna uppskattas bero på avsiktliga fel från den enskilde. Inom föräldrapenningen uppskattas omkring 79 procent av den totala omfattningen bero på avsiktliga fel. Motsvarande andel inom tillfällig föräldrapenning är 57 procent.

Felen i föräldrapenningförmånerna beror framför allt på att uppgifterna den sökande lämnat i ansökan var felaktiga. Riskerna för fel inom förmånerna är också risker som är gemensamma för flera av de andra förmåner där andelen felaktiga utbetalningar är stor. Felen uppstår vanligtvis till följd av att den försäkrade fått ersättning baserad på felaktiga uppgifter om de faktiska omständigheterna, exempelvis att den enskilde inte avstått arbete eller att barnet varit närvarande i utbildningsverksamhet eller att den enskilde lämnat felaktiga inkomstuppgifter vilket kan leda till att ersättningens storlek blir fel. Det förekommer också att personer får ersättning trots

¹⁷⁹ Socialdepartementet (2025). *Åtgärder för att förhindra felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen och förenklad administration inom föräldrapenningen*. Promemoria. Dnr S2025/01246 och Försäkringskassan (2024). *Framställning om ändringar i 113 kap. socialförsäkringsbalken*. Skrivelse till regeringen. Dnr 2024/022601.

att de inte är försäkrade i Sverige, oftast på grund av vistelse eller bosättning utomlands.

Identifierad orsak – arbete trots förmån

Den enskilt största risken för felaktiga utbetalningar inom föräldrapenningförmåner är att den som får ersättning för samma tid som hen arbetat eller inte vårdat något barn.

Under 2021 skattades detta fel orsakat omkring 935 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar inom föräldrapenning, varav 86 procent av beloppen bedömdes röra avsiktliga fel.¹⁸⁰ Slumpkontroller inom tillfällig föräldrapenning mot barnomsorg och arbetsgivare visade på felaktigheter i omkring 20 procent av ärendena. Denna felorsak uppskattades orsaka omkring 1,3 miljarder kronor i felaktiga utbetalningar under 2021, där 58 procent av beloppet bedöms röra avsiktliga fel.¹⁸¹

Identifierad orsak – felaktiga inkomstuppgifter

Eftersom ersättningsnivån för föräldrapenningförmånerna bygger på den sökandes inkomst leder felaktiga inkomstuppgifter till felaktig ersättning.

Föräldrapenning är en förmån där utbetalningar ofta pågår under en lång tid efter beslut. Detta gör risken större för att de förmånsgrundande omständigheterna förändras under tiden, vilket medför att utbetalningar blir fel även om det ursprungliga beslutet var korrekt under de omständigheter som gällde då. Den sökandes sjukpenninggrundande inkomst är dock skyddad under barnets första två år, så problemet med felaktiga inkomstuppgifter är särskilt betydelsefullt vid ansökningstillfället. Försäkringskassan betalar uppskattningsvis ut omkring 25 miljoner kronor årligen felaktigt på grund av felaktiga inkomstuppgifter inom föräldrapenning. Avsiktliga fel stod för omkring 40 procent av detta belopp.¹⁸²

Felaktiga utbetalningar inom tillfällig föräldrapenning på grund av felaktiga inkomstuppgifter uppgår till uppskattningsvis 55 miljo-

¹⁸⁰ Försäkringskassan (2023). *Felaktiga utbetalningar av föräldrapenning*. PM 2023:3.

¹⁸¹ Försäkringskassan (2023). *Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning*. PM 2023:6.

¹⁸² Försäkringskassan (2023). *Felaktiga utbetalningar av föräldrapenning*. PM 2023:3.

ner kronor årligen, varav 42 procent av beloppet bedöms röra avsiktliga fel.¹⁸³

Identifierad orsak – vistelse eller bosättning utomlands

Föräldrapenning kan betalas ut felaktigt om en försäkrad vistas eller flyttar utomlands utan att meddela detta till Försäkringskassan.¹⁸⁴ Det kan nämligen under vissa omständigheter innebära att personen i fråga inte ska vara försäkrad i Sverige. Vanligtvis består rätten till föräldrapenning om utlandsvistelsen uppgår till högst sex månader. För tillfällig föräldrapenning måste barnet som huvudregel bo i Sverige (det krävs också att vårdnadshavaren arbetar eller är bosatt i landet).¹⁸⁵

Att upptäcka bosättning eller vistelse utomlands är svårt. Det är vanligtvis handläggarna på de enskilda försäkringsavdelningarna som ska utreda om den enskilde är försäkrad. Det ska göras i samband med att rätten till förmån bedöms. Det tycks dock inte finnas någon särskilt utpekat ansvar eller någon process eller metod för att upptäcka förändringar och fel när det gäller detta, och det förekommer att gamla bedömningar av enskilds försäkring återanvänds. Det finns därför en påtaglig risk att frågan om en person är försäkrad i Sverige inte utreds tillräckligt.

Försäkringskassan bedömer att det år 2021 inom föräldrapenningen felaktigt betalades ut omkring 166 miljoner kronor på grund av att den enskilde egentligen vistades utomlands. En majoritet av dessa fel förelåg redan vid ansökan. Drygt hälften av felen uppskattas vara avsiktliga.¹⁸⁶

I sammanhanget kan nämnas att Utbetalningsmyndigheten håller på att ta fram en generell bosättningsmodell för att upptäcka personer som inte längre bor i Sverige trots att de är folkbokförda här. Det är ännu inte bestämt vilka förmåner modellen ska omfatta. Dessutom pågår en utredning som ser över nya verktyg för att upptäcka vistelse eller bosättning utomlands (se avsnitt 5.1.4).

¹⁸³ Försäkringskassan (2023). *Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning*. PM 2023:6.

¹⁸⁴ Vistelse eller bosättning utomlands träffar inte tillfällig föräldrapenning eftersom det är en arbetsbaserad förmån.

¹⁸⁵ 13 kap. 2 § SFB. och Försäkringskassans webbplats "Vård av barn (VAB)". Hämtad 2025-09-09.

¹⁸⁶ Försäkringskassan (2023). *Felaktiga utbetalningar av föräldrapenning*. PM 2023:3 och Försäkringskassan (2021). *Felaktiga utbetalningar till barnfamiljer som inte bor i Sverige*. PM 2021:1.

5.3.3 Förutsättningar för att tillvarata interna uppgifter

Inom Försäkringskassan används internt tillgängliga uppgifter inom föräldrapenningförmånerna, framför allt för de kontroller som görs både före och efter utbetalning. Uppgifter om inkomst delas internt på myndigheten och kan användas för att bedöma rätten till föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning, men uppgifter som delas gör det främst för att kunna kontrollera uppgifter som den enskilde lämnat in snarare än att uppgifterna återanvänds vid ansökan eller för att upptäcka förändringar inför utbetalningar. Det görs vissa kontroller mot historiska inkomstuppgifter som finns på myndigheten för att hitta diskrepanser som kan vara indikatorer på att något är fel.

I vår kartläggning har det framkommit att det finns en rättslig osäkerhet om det finns författningsstöd för att systematiskt kontrollera exempelvis uppgifter från arbetsgivardeklarationerna (eller vidta andra utökade utredningsåtgärder) genom att hämta dessa uppgifter från andra förmåner. Flera medarbetare är av uppfattningen att sådana kontroller kräver att man först fått en impuls någon annanstans ifrån på att något är fel.

Vi kan inte se något rättsligt hinder i 114 kap. SFB för att vidarebehandla ovan nämnda personuppgifter och för den skull andra slags uppgifter som finns i kärnverksamheten, huvudsakligen inom ärendehandläggningen.

5.3.4 Behov av uppgifter från andra

Inom både föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning finns behov av två centrala uppgiftsmängder från annan än den enskilde för att på säkrare grund kunna pröva och bedöma rätten till ersättning inom föräldrapenningförmånerna. Det gäller uppgift om ett barns frånvaro och närvaro från utbildningsverksamhet och uppgift om den enskildes avstått arbete för tiden som hen ansökt om ersättning. Försäkringskassan har även framfört behov av uppgifter från Skatteverket och Migrationsverket.

Uppgifter om frånvaro från utbildningsverksamhet

Vid ansökan om tillfällig föräldrapenning uppges i fritext vilken utbildningsverksamhet som barnet har en placering vid.

Kontrollerna görs genom att en handläggare tar kontakt med utbildningsverksamheten skriftligen. I dag finns ingen uppgiftsskyldighet för fristående skolhuvudmän.

Försäkringskassan har tidigare gjort kontroller mot utbildningsverksamhet i vissa ärenden. Sedan april 2025 gör Försäkringskassan tolkningen att myndigheten inte har rättsliga förutsättningar för att kontrollera barns och elevers frånvaro från utbildningsverksamhet. Myndigheten har därför stoppat kontroll mot utbildningsverksamheter i väntan på nya rättsliga förutsättningar som föreslås träda i kraft den 1 december 2025.¹⁸⁷

Manuella kontroller mot utbildningsverksamhet är tidskrävande och görs därför inte i en större omfattning. Vår kartläggning visar att en möjlighet att kontrollera uppgifter mot utbildningsverksamhet digitalt eller automatiskt årligen kan förhindra stora belopp av felaktiga utbetalningar inom föräldrapenningförmånerna.

För att möjliggöra strukturerad och automatiserad kontroll av barns frånvaro och närvaro från utbildningsverksamhet föreslår vi att det införs ett nationellt frånvaroregister, se kapitel 9.

Uppgifter om frånvaro från arbete på grund av vård av barn

Sedan årsskiftet 2024/2025 ska arbetsgivare lämna uppgifter om frånvaro som kan ge rätt till föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning i samband med den månatliga arbetsgivardeklarationen som lämnas in till Skatteverket.¹⁸⁸ Uppgift om frånvaro vidareförmedlas sedan till Försäkringskassan för att användas i kontrollen av föräldrapenningförmånerna. Samtliga rapporterade uppgifter om frånvaro överförs med automatik till Försäkringskassan, de hämtas alltså inte in på grund av att det finns en impuls om att något är fel eller att ärendet har fallit ut till manuell handläggning. Frånvaron redovisas som procent av normal heltid per dag eller som timmar. Detta inne-

¹⁸⁷ Prop. 2024/25:179 *Bättre verktyg för kontroll – uppgiftsinhämtning inom socialförsäkringen och ekonomiskt bistånd*.

¹⁸⁸ Lagen (2024:1300) om uppgiftsskyldighet i fråga om frånvaro på grund av vård av barn.

bär att för de flesta anställda finns det uppgifter om frånvaro som Försäkringskassan har tillgång till.

Uppgifterna om frånvaro rapporteras vanligtvis in månaden efter att löneavdraget har gjorts. Detta innebär i många fall att om en person exempelvis är frånvarande i januari påverkar det den lön som betalas ut i februari. Rapporteringen sker i samband med arbetsgivardeklarationen i mars, det vill säga två månader efter frånvarotillfället. Eftersom tillfällig föräldrapenning ofta betalas ut den 25:e samma eller nästföljande månad finns därför inte uppgifterna om frånvaro från arbetsgivaren tillgängliga vid beslutstillfället. Uppgifterna om frånvaro kan främst användas för efterhandskontroll och för att bygga kunskap som kan göra exempelvis urvalsprofilerna mer träffsäkra. Att uppgifterna blir tillgängliga i efterhand gör att de inte kan användas i samband med det initiala beslutsfattandet och med andra ord inte bidra till att det blir rätt från början.

I ansökningar om föräldrapenningförmåner görs ingen kontroll av uppgifter om den sökandes arbetsgivare. Detta är en uppgift som den enskilde själv anger i sin ansökan. Där anges uppgift om vem som är arbetsgivare, inklusive organisationsnummer. Uppgifterna används men verifieras endast vid behov.

Övriga uppgifter

I vissa fall är problemet inte att uppgifter inte finns att tillgå utan att uppgifterna inte finns i digitalt format.

Om perioden med tillfällig föräldrapenning är längre än sju dagar behövs i normalfallet ett läkarintyg från vården. Det går i många fall att skicka in intygen digitalt via vårdens journalsystem vilket underlättar handläggningen, men intygen kan komma i princip i vilket format som helst inklusive fysiska pappersblanketter.

En annan uppgift som Försäkringskassan efterfrågar är uppgift om uppehållstillstånd från Migrationsverket. Dessa uppgifter delas i dag, men det finns inget system på plats för att meddela förändringar, exempelvis ifall ett uppehållstillstånd återkallats. Försäkringskassan har dock tillgång till uppgifterna. Den möjligheten används dock i princip inte. Se vidare i avsnitt 5.1.6.

Försäkringskassan behöver även uppgift från kommuner om ett barns familjehemsplacering samt digital framställan från socialnämnden.

5.3.5 Finns det några rättsliga hinder för uppgiftsutbyte med andra myndigheter?

Regelverket för föräldrapenningförmånerna upplevs som tydligt av handläggarna. Problemet är att centrala uppgifter sällan finns tillgängliga vid beslutstillfället eller att de inte finns tillgängliga i digital och sammanställd form utan kräver manuellt arbete.

Som konstateras i avsnitt 5.3.4 har Försäkringskassan behov av uppgifter och uppgiftsmängder från annan än den enskilde själv. Det finns på det stora hela inga rättsliga hinder för myndigheten att ta del av nödvändiga uppgifter.

5.3.6 Behov av nya uppgiftsmängder

En uppgiftsmängd som behövs men i dag helt saknas i sammanställd form är uppgifter om barn frånvaro och närvaro från utbildningsverksamhet. Ett barns eller en elevs frånvaro registreras visserligen av lärare och personal i utbildningsverksamheten i de flesta fall dagligen och näst intill uteslutande digitalt. Uppgifterna samlas in för den aktuella utbildningsverksamheten egna syften utifrån de lagkrav som gäller för huvudmän för utbildningsverksamhet. De sammanställs och tillgängliggörs inte för Försäkringskassan. Ett nationellt frånvaroregister eller en digital infrastruktur där dessa uppgifter samlas och kan delas skulle kunna göra stor nytta för korrekta utbetalningar av föräldrapenningförmåner. I kapitel 9 lämnar vi förslag om att det ska införas ett nationellt frånvaroregister.

5.3.7 Centrala fynd och förbättringsområden

För föräldrapenningförmånerna är det största utvecklingsområdet att säkerställa tillgång till uppgifter från utbildningsverksamheter avseende barns frånvaro och närvaro. Det är en central uppgiftsmängd som behövs för att på säkrare grund kunna pröva och bedöma rätten

till ersättning, där det i dag inte finns något enkelt sätt för Försäkringskassan att systematiskt och digitalt kontrollera uppgifter. I kapitel 9 lämnar vi förslag om att det ska införas ett nationellt frånvaroregister.

Det finns en rättslig osäkerhet inom handläggningen av föräldrapenningförmånerna, liksom i övriga förmåner vi kartlagt, kring vilka uppgifter som får delas internt och hur dessa uppgifter får användas. Detta beskrivs i kapitel 6 och 7.

Försäkringskassan kan bli bättre på att använda de uppgifter myndigheten har. Uppgifter kan visserligen ha kvalitetsproblem eller inte finnas tillgängliga förrän viss tid efter beslutstillfället, men det betyder inte att de inte kan stödja arbetet med korrekta utbetalningar. Den typen av förberedande eller analytiskt arbete som detta innebär kan kräva nya rättsliga förutsättningar, vilket beskrivs i kapitel 8. Det handlar exempelvis om att genom dataanalyser kunna kontrollera, verifiera och bedöma kvaliteten i uppgifter som samlas in både från den enskilde och från andra myndigheter.

Försäkringskassan har tillgång till uppgifter om vårdnadshavarens frånvaro från arbete av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning som lämnas i samband med arbetsgivardeklarationerna. En utmaning är dock att dessa kommer myndigheten till handa med viss eftersläpning. Uppgifterna kan därför primärt användas för efterhandskontroller.

Att invänta vissa behövliga uppgifter inför ett beslut i ett ärende om tillfällig föräldrapenning kan förlänga handläggningstiden. En sådan förändring behöver noggrant bedömas ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv då detta riskerar att resultera i att beslutet inte kan fattas tillräckligt skyndsamt. Det kan också leda till att den enskilde får sämre service. Trots detta kan det vara en behövlig förändring för att kunna använda uppgifterna för att minska de felaktiga utbetalningarna.

Slutligen tycks man av olika skäl uppleva hinder för att genomföra automatiska åtgärder baserat på de uppgifter man har, så som att automatiskt begära in kompletterande uppgifter, genomföra ytterligare kontroller eller hindra misstänkt felaktiga utbetalningar. Kontroller med hjälp av de uppgifterna man har tillgång till leder i stället till att ärendet övergår till manuell handläggning. Detta gör att en begränsande faktor alltid är den tillgängliga mängden handläggare som kan ta hand om ärendena. Det finns således ett behov

av fler automatiska kontroller och åtgärder för att kunna realisera större nytta av nya och bättre uppgiftsansvändning. Även inom ramen för dagens system med manuell handläggning kan dock befintliga uppgifter användas bättre för att med större träffsäkerhet välja ut de mest prioriterade ärendena för manuell kontroll och för att ge handläggarna beslutsstöd, vilket också rimligen kan förbättra kontrollerna och leda till mindre felaktiga utbetalningar.

5.4 Bostadstillägg till pensionärer

Pensionsmyndigheten handlägger och beslutar om bostadstillägg till pensionärer (nedan kallat bostadstillägg).¹⁸⁹ Bostadstillägget syftar till att ge möjligheter till en god bostadsstandard för personer med begränsade ekonomiska tillgångar.¹⁹⁰ Det är en behovsprövad förmån knuten till den enskildes bostad.

En person som är bosatt i Sverige och får hel allmän ålderspension och har fyllt 66 år kan ha rätt till bostadstillägg.¹⁹¹

5.4.1 En översiktlig beskrivning av bostadstillägg

Bostadstillägget baseras på den sökandes bostadskostnader och boendeförhållanden samt inkomster och förmögenhet. Om den sökande är gift eller sambo påverkar även makens eller sambons inkomst och förmögenhet både om den sökande har rätt till bostadstillägg och hur stort bostadstillägget blir. Huvudregeln är att beslut om bostadstillägg gäller tills vidare.

I många avseenden är bostadstillägget en komplex förmån som också ställer stora krav på den enskilde. För att fatta ett beslut om rätt till förmånen måste Pensionsmyndigheten ha detaljerade upp-

¹⁸⁹ Även den som har aktivitetsersättning eller sjukersättning och har kostnader för sitt boende kan ha rätt till bostadstillägg. Dessa ärenden hanteras dock av Försäkringskassan. En enskild kan även ha rätt till äldreomsörjningsstöd enligt 74 kap. 2 och 5 §§ SFB. Det är ett stöd för den som har låg eller ingen pension.

¹⁹⁰ Den så kallade Pensionsgruppen har ställt sig bakom att grundskyddet inom det allmänna pensionssystemet ska ses över. Ett nytt mål som är träffsäkert, kostnadseffektivt och enkelt att förstå ska tas fram och utgöra grund för konkreta förslag för ett reformerat grundskydd. Pensionsgruppen är en blocköverskridande arbetsgrupp som består av företrädare för de partier som står bakom pensionsöverenskommelsen (samtliga åtta riksdagspartier).

¹⁹¹ 5 kap. 9 § samt 101 kap. 3 och 6 §§ SFB.

gifter om bland annat bostadskostnader, inkomster och förmögenhet (tillgångar och skulder).¹⁹²

En enskild kan ansöka om bostadstillägg digitalt eller via en pappersblankett. Det är utmanande att få till ett helt digitalt ansökningsförfarande, då det kan vara svårt för de pensionärer som inte är användare sig av digitala verktyg och tjänster. Exempelvis går det i princip inte längre att få årsbesked från banker via vanlig post.

Pensionsmyndigheten begär inte regelmässigt att den enskilde ska inkomma med underlag och bilagor för att styrka de uppgifter som lämnats. Underlag begärs endast om det finns behov av det och myndigheten inte kan få tag på uppgifter på annat sätt än via den enskilde. Den enskilde behöver då lämna in en bilaga som styrker en viss uppgift, exempelvis en kopia på utbetalningsbesked avseende pension från ett annat land.

Handläggningen av bostadstillägg är delvis automatiserad

Ansökningar och ändringsanmälningar hanteras i maskinella flöden. Andelen automatiserade beslut låg under 2024 på strax över 10 procent vid ansökan och cirka 25 procent vid ändringsanmälan.

Handläggningen av ärenden om bostadstillägg innehåller en del manuella inslag. Om ett ärende inte kan hanteras helt maskinellt eller faller ut vid kontroll går det till manuell handläggning.¹⁹³ En handläggare får då bedöma vilka åtgärder som ska vidtas, exempelvis att inhämta ytterligare, kompletterande uppgifter eller bedöma vilka uppgifter som är relevanta för ärendet. Möjligheten att automatisera detta förfarande är väldigt liten.

Ett exempel på en uppgift som alltid faller ut för manuell hantering är kontroll av årsbesked från bankerna. Pensionsmyndigheten har en effektiv inhämtning av uppgifter från banker som i stor utsträckning är automatiserad, framför allt när den enskilde söker första gången och gör det via webben. Då kan handläggningssystemet automatiskt skicka en förfrågan till den banken den enskilde uppger att hen har. När årsredovisningen sedan inkommer måste den avläsas

¹⁹² Se vidare ISF (2022). *Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg – En granskning av arbetssätt, prioriteringar och resultat*. Rapport 2022:4, s. 39 ff.

¹⁹³ Det kan vara så att det inte går att genomföra kontroller, exempelvis vid innehav av fastigheter utomlands. Det finns även uppgifter som gör att ärendet automatiskt går över till manuell handläggning, till exempel för att inkomstavvikelsen är för stor.

och läggas in i handläggningssystemet manuellt. Pensionsmyndigheten strävar efter att ytterligare förbättra den automatiska inhämtningen av uppgifter så att underlag finns i ärendet när en handläggare inleder en manuell handläggning.

Kontroller

Många av de kontroller som görs vid handläggning av ett ärende om bostadstillägg handlar om att stämma av uppgifterna som lämnats i ansökan. I en förstagångsansökan kontrolleras de flesta uppgifterna.¹⁹⁴ Det görs för att se om uppgifterna i ansökan stämmer. Vissa uppgifter kontrolleras alltid mot andra aktörer oavsett vad den sökande uppgett, till exempel tjänstepension. Det finns även kontroller som är basala för rätten till bostadstillägg. Vissa grundkontroller är automatiserade såsom kontroll av försäkring och kontroll mot folkbokföringen. Det finns brister i kontrollerna, till exempel i vad som kontrolleras.¹⁹⁵

I vissa kontroller används så kallade värderegler.¹⁹⁶ Dessa kontroller består av att uppgifterna jämförs med tidigare kända uppgifter och mot värderegler för vad som bedöms vara rimligt. Värderegler används främst vid ändringsanmälan samt vid en fortsättningsansökan där det finns värden att jämföra mot. Vid en förstagångsansökan används värderegler främst kopplat till Skatteverkets uppgifter, exempelvis vid ränteintäkter.

Inom bostadstillägget görs efterkontroller, till exempel av inkomstavgifter. Dessutom sker kontroller när bostadstillägg ska betalas ut. Vidare görs kontrollutredningar av enskilda ärenden, exempelvis då man misstänker att uppgifter är felaktiga.¹⁹⁷ Pensionsmyndigheten genomför efterkontroller av alla uppgifter i ett slumpmässigt urval av ärenden.

¹⁹⁴ Vad gäller bostadskostnad utgår Pensionsmyndigheten från vad den sökande uppger.

¹⁹⁵ ISF (2024). *Efterkontroller inom bostadstillägg – En granskning av hur Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten arbetar för att minska felaktiga utbetalningar*. Rapport 2024:14, s. 13 f.

¹⁹⁶ I it-systemet finns så kallade värderegler inkodade för vissa typer av uppgifter. Detta innebär att systemet känner av om de uppgifter som angetts i ansökan ligger inom i förväg accepterade intervall. Dessa intervall utgår från olika typer av uppgifter och situationer.

¹⁹⁷ När det finns misstanke om brott utreds ärendet av särskilda kontrollutredare.

Pensionsmyndigheten använder sig inte av urvalsprofiler, vare sig i ansökningsflödet eller inför beslut om bostadstillägg. Urvalsprofiler används heller inte i arbetet med efterkontroller.

Intern överlämning av impulser

Utöver de olika kontroller som görs har Pensionsmyndigheten möjlighet att förmedla olika impulser internt. Inom myndigheten lämnas regelmässigt impulser mellan olika förmånsslag. I de flesta fall sker detta automatiserat. Om det exempelvis sker en ändring i förmåner som utgår från Pensionsmyndigheten, exempelvis ändring av uttag från den allmänna pensionen, lämnas den impulsen digitalt till övriga förmåner på myndigheten. I undantagsfall kan en handläggare behöva hantera detta manuellt, exempelvis vid ändring i en utländsk pension som inte är maskinellt hanterad.

Vissa handläggnings- och kontrollmoment tar tid

En rad faktorer komplicerar handläggningen och gör att det uppstår långa handläggningstider. Det som driver handläggningstid är primärt att många ärenden kräver manuell handpåläggning och att de blir liggande i en kö innan en handläggare påbörjar sin utredning. Handläggningstiden påverkas även av de uppgifter som kontrolleras. Pensionsmyndigheten ska påbörja ett arbete med att utforska möjligheterna att automatisera uppgiftsinhämtningen i de fall det finns behov av det. Arbetet syftar till att ett ärende ska vara förbättrat med underlag vid tidpunkten handläggaren inleder ärendehandläggningen.

Pensionsmyndigheten fattar ofta beslut om bostadstillägg på rätt uppgifter men kort tid därefter ändras förhållandena för förmånstagaren. Det får till följd att det krävs en ny utredning och förutsätter att myndigheten får kännedom om att förändringen har skett. Vissa uppgifter kan ge en indikation om att myndigheten behöver utreda ärendet vidare, vilket är tidskrävande.

Uppgifter som behöver hämtas in från andra än den enskilde

I ett ärende om bostadstillägg kan vissa uppgifter behöva hämtas in från någon annan än den enskilde. Det kan avse kontroll av tillgångar hos banker, inkomster från utbetalare av tjänstepension, privat pension, med mera. Om bostadskostnaden behöver utredas eller styrkas görs det normalt genom en kontakt med hyresvärden i fråga.¹⁹⁸ Alternativt ber myndigheten den enskilde att komma in med exempelvis en hyresavi eller ett hyreskontrakt.

Uppgift om kapitalinkomst hämtas in maskinellt från Skatteverket vid givna tidpunkter under året (den uppgiften anges inte i ansökan).¹⁹⁹ Indikationer på andra inkomster som inte angivits i ansökan hämtas också från Skatteverket.

I handläggningen används individuppgifter från arbetsgivardeklarationen. Individuppgifter hämtas automatiskt. Syftet är att kontrollera inkomst (arbetsinkomster och vissa tjänstepensioner). Individuppgifterna används enbart som ett stöd. Det beror på bostadstilläggets konstruktion där uppgifter som ska ligga till grund för beslutet är framtida inkomster.²⁰⁰

Från de anslutna tjänstepensionsföretagen kommer uppgifterna in digitalt till Pensionsmyndigheten. I övrigt är det en stor mängd uppgifter som kommer in i annan form än digitalt från de enskilda. Det kan handla om årsbesked, hyresavier och utbetalningsbesked. Dessa underlag kommer in i form av såväl bilagor som fritext.

Vissa uppgifter kan inte hämtas in från någon annan än den enskilde själv, exempelvis uppgifter om tillgångar utomlands.

Eftersläpning av uppgifter i tid

Det finns en risk för felaktiga utbetalningar i de fall där det finns en eftersläpning av uppgifter i tid. Ett sådant exempel är inkomstuppepgifter som inte finns att tillgå förrän en och en halv månad efter ansökningstillfället för en enskild som nyligen gått i pension. Ett annat exempel är att handläggning och beviljande av tjänstepension till

¹⁹⁸ Denna kontakt sker vanligen per telefon, vilket kan vara ett tidskrävande moment i handläggningen. Exempelvis kan hyresvärdarna ha telefontider som behöver passas eller så hamnar andläggarna i telefonkö. Det förekommer att hyresvärdar nekar att lämna ut uppgifter (de är inte skyldiga att lämna ut begärda uppgifter).

¹⁹⁹ Då sker även en omräkning utifrån tidigare beslut.

²⁰⁰ Kontrollverksamheten använder också individuppgifter för att kontrollera inkomst.

efterlevande (änkepensionstillägg) förändrar tjänstepensionen efter att beslut om bostadstillägg har fattats.

Omräkning och omprövning av bostadstillägg

Bostadstillägget ska omprövas när något förhållande som påverkar förmånens storlek har ändrats.²⁰¹ Pensionsmyndigheten kan i vissa fall göra en så kallad omräkning av bostadstillägget.²⁰² Omräkning är ett verktyg för att se till att beslut som löper tills vidare grundar sig på korrekta uppgifter.

Bostadstillägget får räknas om utan föregående underrättelse om vissa förutsättningar som framgår av SFB är uppfyllda. Pensionsmyndigheten hämtar automatiskt in vissa uppgifter, så som tjänstepension från anslutna tjänstepensionsbolag, inkomst av kapital, taxeringsvärde, med mera. Vissa andra uppgifter behöver den enskilde anmäla själv, exempelvis uppgifter om utländsk pension och tjänstepensioner från icke anslutna tjänstepensionsbolag. Omräkningarna sker vid olika tillfällen beroende på vilken slags uppgift det handlar om.

De krav som ställs för omräkning innebär att Pensionsmyndigheten inte helt förutsättningslöst kan använda sig av de uppgifter om en ändring som inkommer. Även om myndigheten skulle ha förutsättningar för en automatiserad inhämtning av uppgifter från andra aktörer, finns det bestämmelser i SFB som medför att myndigheten behöver genomföra vissa handläggningsmoment inför ett omräkningsbeslut.

5.4.2 Orsaker till felaktiga utbetalningar och bidragsbrott inom bostadstillägg

Olika studier visar att det förekommer en stor andel fel i beslut om bostadstillägg.²⁰³ Andelen fel är högre bland utbetalningar där den enskilde kan ha fått för lite bostadstillägg. Däremot är storleken på felbeloppen större i utbetalningar där personen fått för mycket bo-

²⁰¹ 110 kap. 2 § SFB. Vid omprövning behöver förmånstagaren inte lämna in en ny ansökan när förhållanden som exempelvis inkomst eller förmögenhet ändras. Det räcker att hen anmäler att uppgifterna ändrats.

²⁰² 103 kap. 3 § första och andra stycket SFB.

²⁰³ ISF (2024). *Efterkontroller inom bostadstillägg – En granskning av hur Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten arbetar för att minska felaktiga utbetalningar*. Rapport 2024:14, s. 35. På s. 36–44 refereras till ett flertal olika studier och rapporter.

stadstillägg. Storleken på de felaktiga utbetalningarna inom bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd uppgick år 2022 till 691 miljoner kronor, varav 668 miljoner kronor inom enbart bostadstillägget. Felaktiga utbetalningar avseende för lite utbetald ersättning av dessa båda förmåner under samma år uppskattas till 669 miljoner kronor.²⁰⁴

Studier visar att felen inom bostadstillägget i huvudsak orsakas av att den enskilda personen inte har anmält ändrade förhållanden.²⁰⁵ Mycket tyder på att felen i stor utsträckning är oavsiktliga. Regeringen har tagit vissa initiativ till att komma till rätta med felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.²⁰⁶

Identifierad orsak – felaktiga inkomstuppgifter

Felaktiga inkomstuppgifter kan orsaka felaktiga utbetalningar. Det är dock inget som särskilt uppmärksammas under vår kartläggning om bostadstillägg. Det är snarare uppgiften om förmögenhet som Pensionsmyndigheten anser är svårutredd och kan orsaka fel. Om det hade funnits uppgifter om vilken bank den enskilde har skulle en årlig kontroll kunna göras. Utmaningen är då att ta om hand svaren då det kräver manuell handläggning. Detta inbegriper ett flertal handläggningsmoment.

I avsnitt 5.4.6 om behov av utökade uppgiftsmängder tar vi upp individuppgifter från arbetsgivardeklarationer.

Identifierad orsak – vistelse eller bosättning utomlands

Det förekommer att enskilda som har bostadstillägg har bosatt sig utomlands och inte anmält det till myndigheterna. Pensionsmyndigheten ser en betydande risk att en pensionär fortsatt är folkbokförd i Sverige, trots egentlig hemvist utomlands. Vår kartläggning har visat att det är svårt att få fram uppgift om att en person som har bostads-

²⁰⁴ Pensionsmyndigheten (2023). *Felaktiga utbetalningar inom bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd*. Dnr VER 2023-30 och Pensionsmyndigheten (2023). *Omfattningsstudier – Internrapport*. Dnr VER 2023-114, s. 7.

²⁰⁵ Det är den enskilde som ska anmäla ändrade förhållanden, förutom de fall Pensionsmyndigheten redan har kännedom om ändringen. Vid ändrade förhållanden kan myndigheten komma att ompröva rätten till förmånen. De främsta externa impulser om ändrade förhållanden kommer från Försäkringskassan och Skatteverket (folkbokföringen).

²⁰⁶ I regleringsbrevet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten för 2025 får myndigheterna flera uppdrag att minska felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott, bland annat stärkt internationell samverkan för att kontrollera uppgifter om utländska inkomster.

tillägg vistas eller bor utomlands (se avsnitt 5.1.4). Eftersom uppgifterna inte finns, varken hos Pensionsmyndigheten eller hos någon annan aktör, saknas det kännedom om hur det faktiskt förhåller sig. Om det inte finns några uppgifter att utgå ifrån är det svårt att genomföra några utredningsåtgärder för att fastställa ett sådant förhållande. I sammanhanget kan nämnas att Pensionsmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att stärka kontrollen av äldre försörjningsstöd och andra bosättningsbaserade förmåner, för att säkerställa att de inte betalas ut till en person som på grund av en utlandsvistelse inte har rätt till förmånen.²⁰⁷ Pensionsmyndigheten har fokus på problematiken med egentlig hemvist utlandet och ser att utökad samverkan med andra myndigheter är nödvändig.²⁰⁸

Pensionsmyndigheten har i nuläget inga uppgifter om omfattningen av felaktiga utbetalningar av bostadstillägg till personer som vistas eller bor utomlands.²⁰⁹

ISF har granskat Pensionsmyndighetens kontroller i ärenden som rör gränsöverskridande situationer, bland annat inom bostadstillägg.²¹⁰ Det handlar om kontroller som syftar till att motverka och upptäcka felaktiga utbetalningar i ärenden som rör gränsöverskridande situationer. ISF fann brister i kontrollerna.

Utbetalningsmyndigheten håller på att ta fram en generell bosättningsmodell för att upptäcka personer som inte längre bor i Sverige trots att de är folkbokförda här. Det är ännu inte bestämt vilka förmåner modellen ska omfatta. Dessutom pågår en utredning som ser över nya verktyg för att upptäcka vistelse eller bosättning utomlands (se avsnitt 5.1.4).

²⁰⁷ Regeringsbeslut 2024-12-19. *Uppdrag till Pensionsmyndigheten att stärka kontrollen av äldre försörjningsstöd och andra bosättningsbaserade förmåner*. Dnr S2024/02242.

²⁰⁸ Pensionsmyndigheten (2024). *Rätt från början – Svar på regeringsuppdrag*. Dnr VER 2024-55, s. 23 f.

²⁰⁹ Berörda myndigheter har fått i uppdrag att beräkna omfattning av felaktiga utbetalningar. Ekonomistyrningsverket har i uppdrag att för regeringen vart tredje år, med början 2023, redovisa en fördjupad lägesbeskrivning som bland annat innehåller en redogörelse för resultaten av genomförda omfattningsstudier och en bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Detta framgår av 13 § förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

²¹⁰ ISF (2018). *Risker för felaktiga utbetalningar vid gränsöverskridande situationer – En granskning av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kontroller av personer som arbetar, bor eller har bott utomlands*. Rapport 2018:6.

5.4.3 Förutsättningar för att ta tillvara interna uppgifter

De uppgifter som Pensionsmyndigheten har internt tas tillvara digitalt för att användas inom bostadstillägg. I vissa fall kan uppgifterna behöva hanteras automatiserat i större utsträckning än vad som förekommer i dag. Exempelvis skulle digitala uppgifter kunna hämtas från ett it-system utan att en handläggare behöver gå in och hämta uppgifterna. Att uppgifter finns digitalt men att de inte går att hämta automatiserat tar tid och kan upplevas som krångligt för handläggarna. Det är således tekniska hinder som hindrar en utökad intern användning av uppgifter. Det beror inte på hinder i regelverken.

5.4.4 Behov av uppgifter från annan

Merparten av de uppgifter som behövs för att kunna ta ställning till rätten till bostadstillägg kommer från den enskilde själv. Det finns ett behov av att kontrollera de uppgifter den enskilde lämnat för att säkerställa att uppgiften är korrekt innan förmånen beviljas eller räknas om. Detta gör Pensionsmyndigheten i ganska stor utsträckning redan i dag, främst mot banker och tjänstepensionsbolag.

Den stora svårigheten för Pensionsmyndigheten ligger i att hitta de uppgifter som behövs. I många fall vet myndigheten vilka uppgifter man har behov av, men det är svårt att veta exakt vem som har tillgång till dem. I vissa fall kan inte den enskilde uppge vem Pensionsmyndigheten ska vända sig till, exempelvis för att de inte vet vilka tjänstepensionsbolag de har eller det inte framgår av uppgifter från Skatteverket ännu. Pensionsmyndigheten behöver även veta när frågan ska ställas. Det är främst vid ändringar, till exempel när den enskilde flyttar eller byter bank, som skapar komplicerade flöden av uppdateringar och vidare utredning.

I vissa fall saknas det författningsstöd för att hämta in vissa uppgifter. Så är fallet när det gäller uppgifter från hyresvärdar och bostadsrättsföreningar. Dessa är inte skyldiga att på begäran lämna uppgifter till Pensionsmyndigheten. Hyresuppgifter och uppgifter om bostadsrätt kan därför vara svårt att få del av för att göra kontroll. Pensionsmyndigheten får då utgå från de uppgifter som den enskilde lämnat.

Uppgift om utländska pensioner finns inte i någon EU-gemensam databas. Handläggare ställer och besvarar frågor i det EU-gemen-

samma it-systemet EESSI²¹¹ som sen levererar frågan eller svaret till ett annat medlemsland. Uppgifterna finns i respektive lands register. Det finns inga förutsättningar för maskinell användning av dessa uppgifter. Handläggaren behöver gå in manuellt och hämta uppgifter från it-systemet. Att kunna hämta uppgifterna maskinellt skulle kunna öka effektiviteten för handläggarna.

Uppgifter från privata pensionsbolag och icke anslutna tjänstepensionsbolag

Pensionsmyndigheten är beroende av att enskilda anmäler uppgift om tjänstepension. Myndigheten använder i dag en digital fråga/svarstjänst för tjänstepension, dit sex tjänstepensionsbolag är anslutna.²¹² Genom tjänsten kommer uppgifter in som är maskinellt läsbara och strukturerade på ett visst sätt.

För enskilda som har en registrerad tjänstepension hos något av de anslutna bolagen görs en årlig omräkning med nya belopp från och med januari. Förändringar som görs vid en annan tidpunkt under året får Pensionsmyndigheten ingen vetskap om. Detsamma gäller om den enskilde beviljas tjänstepension under den period denne har bostadstillägg.

Pensionsmyndigheten behöver ställa frågor om enskilda till tjänstepensionsbolag som inte är anslutna till tjänsten. En förfrågan skickas antingen via e-post eller vanlig post. Om det inte finns en registrerad tjänstepension kan Pensionsmyndigheten inte få uppgifterna över huvud taget.

Inför ett beslut om bostadstillägg kontrolleras inkomstuppgifter hos Skatteverket samt uppgifter från tjänstepensionsbolagen, men under löpande förmån finns det inga automatiska aviseringar från Skatteverket och tjänstepensionsbolagen vid förändringar.

²¹¹ EESSI är ett decentraliserat it-system som används av socialförsäkringsinstitutioner inom hela EU för att snabbt och säkert utbyta information.

²¹² De anslutna bolagen täcker 82 procent av de poster Pensionsmyndigheten har registrerade avseende tjänstepension i beståndet.

5.4.5 Finns det några rättsliga hinder för uppgiftsutbyte med annan?

Som konstateras i avsnitt 5.4.4 har Pensionsmyndigheten behov av uppgifter och uppgiftsmängder från annan än den enskilde själv. Det finns på det stora hela inga rättsliga hinder för myndigheten att ta del av nödvändiga uppgifter.²¹³ Det finns ett behov av en effektivare tillgång till uppgifter. Det handlar om uppgifter från privata aktörer, vilka kan vara mindre benägna att skicka in uppgifter digitalt eftersom det inte finns några incitament att göra det. Det handlar även om uppgiftsmängder eller sammanställningar som i dagsläget inte finns hos någon specifik aktör.

5.4.6 Behov av nya uppgiftsmängder

Uppgift om tillgångar

Enligt Pensionsmyndigheten uppger den enskilde inte alltid för myndigheten att det finns tillgångar, exempelvis värdepapper eller fastigheter. Vissa uppgifter om tillgångar är särskilt svåra att kontrollera, främst avseende bankkonto och värdepapper.²¹⁴ En särskild utmaning för Pensionsmyndigheten ligger i att få reda på om den enskilde har egendom utomlands, exempelvis en fastighet eller motsvarande en bostadsrätt (se avsnitt 5.1.4).

I dag finns inte uppgifter om enskildas tillgångar samlad någonstans. Pensionsmyndigheten får ofta utgå från de uppgifter som den enskilde själv lämnar. En differens i hyreskostnader ger inte så stora utslag i felaktiga utbetalningar, däremot kan tillgångar på ett bankkonto som den enskilde inte uppgett göra det. Uppgift om inkomst och vilken bank den enskilde har är viktig information för Pensionsmyndigheten. Kontrollmöjligheten är avhängig att vederbörande har uppgett hos vilka banker tillgångarna finns.²¹⁵

²¹³ Jämför dock ovan om möjligheterna att kräva uppgifter från hyresvärdar och bostadsrättsföreningar.

²¹⁴ I prop. 2024/25:179 lämnas förslag om utökade utredningsbefogenheter och uppgiftsskyldigheter som ska stärka bland annat Pensionsmyndighetens förutsättningar att fatta korrekta beslut och förhindra felaktiga utbetalningar. Det handlar bland annat om en utökad skyldighet för banker att lämna uppgifter.

²¹⁵ Pensionsmyndigheten kommer påbörja ett arbete för att utforska vilka möjligheter som finns att på ett mer effektivt sätt hämta in uppgifter om enskildas tillgångar och få in dessa uppgifter i ärendehanteringssystemet.

Pensionsmyndigheten har viss information om tillgångar via kontrolluppgiften från Skatteverket. Den senaste tidens räntehöjningar har inneburit att fler pensionärer deklarerar ränteinkomster och om det finns en schablonintäkt kan det indikera på tillgångar samt vilken bank dessa finns på. Det är dock ingen garanti för att det innefattar den enskildes samtliga tillgångar. Det som förmodligen hade gjort störst skillnad är ett centralt register över tillgångar.

Vi anser inte att vi har förutsättningar att ta vidare frågan om ett samlat register över enskildas tillgångar. Vi har inte fått signaler om liknande behov från någon annan än Pensionsmyndigheten. Att samla uppgifter om olika tillgångsslag i ett register skulle kräva en genomlysning av en mängd regelverk på olika områden.

Ytterligare uppgifter ur arbetsgivardeklarationen

Pensionsmyndigheten har i dag tillgång till individuppgifter såväl automatiskt som vid behov. Myndigheten har tidigare lyft fram att behov av samtliga uppgifter om tjänstepensioner. I dag finns endast en delmängd av dessa uppgifter i arbetsgivardeklarationerna. Det handlar om tjänstepensioner där arbetsgivaren själv förvaltar pensionen. Om arbetsgivardeklarationen utvecklas till att innehålla samtliga inkomster i inkomstslaget tjänst för en enskild skulle myndigheten kunna hämta uppgift om tjänstepensioner och privata pensioner från Skatteverket.²¹⁶ Behovet av dessa individuppgifter är dock begränsat med tanke på hur relativt få pensionärer som har arbetsinkomster.

Uppgift om bostad och bostadskostnad

Felaktiga utbetalningar av bostadstillägg på grund av uppgift om bostadskostnad beror i de allra flesta fall på den enskilde inte har anmält ändrade förhållanden. Bostadskostnader är en uppgift som i de flesta fall ökar över tid. Att en enskild inte anmäler ändrade bostadskostnader leder därför främst till att den enskilde får för lågt bostadstillägg utbetalt. Pensionsmyndighetens egen analys visar att vid omfattningen av för lite utbetald ersättning beror cirka 70 pro-

²¹⁶ Jämför utkast till lagrådsremiss *Ett mer träffsäkert och korrekt bostadsbidrag*. Dnr S2025/01299.

cent på felaktiga uppgifter om bostadskostnad. Motsvarade siffra vid för mycket utbetald ersättning är 24 procent.²¹⁷

Det finns förslag om att Pensionsmyndigheten ska kunna få tillgång till uppgifter om bostadsrätter som den enskilde äger men inte bor i.²¹⁸ Uppgifterna kan användas av myndigheten för att beräkna den enskildes förmögenhet.

Pensionsmyndigheten behöver ha uppgifter från bostadsbolag, hyresvärdar, med mera. Det saknas i dag rättsliga förutsättningar för att kräva uppgifter från hyresvärdar och bostadsrättsföreningar. Om det hade funnits ett register över bostadsrätter och hyresvärdar med adekvat information och en digital anslutning kunde uppgifter om bostad och boende hämtas direkt därifrån. Den enskilde skulle då inte behöva lämna uppgifter om detta i sin ansökan. Förutsättningarna för ett bostadsregister beskrivs närmare i avsnitt 5.7.

Uppgift om dödsfall och levnadsintyg

Det förekommer att enskilda avlider utomlands utan att Pensionsmyndigheten får kännedom om det. Det får till följd att bostadstillägg (och andra förmåner) kan betalas ut felaktig under en lång tid. Ett sätt att förhindra felaktiga utbetalningar är att Pensionsmyndigheten får tillgång till uppgifter om dödsfall utanför Sverige. Myndigheten behöver även ha möjlighet att kontrollera motsvarigheten till folkbokföringsuppgifter utomlands. I vissa fall saknas digitalt utbyte av uppgifter om personer mellan svenska och utländska myndigheter. Det finns ett digitalt utbyte om dödsfallsdatum mellan Pensionsmyndigheten och myndigheter i sju länder. Till personer i övriga länder som inte är folkbokförda i Sverige skickas årligen en begäran om levnadsintyg.

²¹⁷ Pensionsmyndigheten (2023). *Omfattningsstudier – Internrapport*. Tabell 6, s. 10. I analysen har felutbetalningarna simulerats i absoluta tal, där en krona för lite och en krona för mycket summeras till två felutbetalda kronor.

²¹⁸ Lagrådsremiss *Ett register för alla bostadsrätter*. Dnr Ju2023/00948.

5.4.7 Centrala fynd och förbättringsområden

Ett stort beroende av de uppgifter den enskilde själv lämnar

Av vår kartläggning framgår att många pensionärer har svårigheter att lämna de uppgifter som krävs för att få bostadstillägg. Det kan röra uppgifter om bostad, tillgångar och inkomster. Flertalet har ställföreträdare i form av god man, vissa har förvaltare. Många bor på äldreboenden och har mycket svårt att hålla reda på olika delar av sin ekonomi och myndigheternas regelverk. Paradoxalt nog kräver bostadstillägg en mängd olika uppgifter, vissa av dem av detaljerad karaktär. För den enskilde kan dessa uppgifter vara svåra att få fram. Det kan skapa stress, frustration och otrygghet.

Ofta får pensionären hjälp med sina myndighetskontakter av någon anhörig eller bekant. En ny utmaning som Pensionsmyndigheten ser är svårigheten för anhöriga och andra att hjälpa den enskilde när de flesta uppgifter finns digitalt. Det kräver många gånger att den enskilde själv är bekväm med och van att använda e-legitimation för att komma åt uppgifterna.²¹⁹ Denna komplexitet och problematik ligger inbyggd i bostadstillägget. Det är inget nytt och har uppmärksammats över tid. Enligt Pensionsmyndigheten är 85 procent av felen orsakade av den enskilde själv.

Behovet av att göra om systemet från grunden har lyfts flera gånger. Teknik och digitala tjänster bidrar till att förenkla uppgiftshanteringen för enskilda. Det kan vara svårt för enskilda, däribland pensionärer, som befinner sig i ett digitalt utanförskap att få fram rätt underlag. I vår kartläggning har det också getts uttryck för att många hyresvärdar, banker och andra aktörer numera hänvisar till sina digitala tjänster och gränssnitt för att hämta hyresaviser, årsbesked och utbetalningsbesked. Därigenom kan det bli svårt att lämna korrekta uppgifter till myndigheten.

²¹⁹ Ett utvecklingsarbete pågår för att se över möjligheten att på sikt kunna inhämta ännu fler uppgifter maskinellt.

Ärendebalanser och långa handläggningstider

Pensionsmyndigheten dras med stora ärendebalanser och långa handläggningstider inom förmånen bostadstillägg. Så har det varit under lång tid, vilket har uppmärksammats vid olika granskningar.²²⁰

Vår kartläggning visar att myndighetens handläggningstider är en stor utmaning när det kommer till felaktiga utbetalningar inom bostadstillägg. De långa handläggningstiderna genererar många felutbetalningar och därmed återkrav, vilket är negativt för den enskilde.

För att åstadkomma en full automatisering av bostadstillägget behöver förmånen reformeras

Enligt Pensionsmyndigheten kan ökad automatisering och tillgång till registeruppgifter lösa problemet med de långa handläggningstiderna. Det handlar om att få bort den nuvarande manuella hanteringen och ha fler uppgifter tillgängliga. Ett sätt att optimera handläggningen är att uppgifter automatiserat hämtas in från olika it-system. Detta kan till viss del ske genom en it-utveckling på Pensionsmyndigheten men myndigheten kan inte påverka detta fullt ut genom egen utveckling. För att möjliggöra en helt automatiserad hantering av bostadstillägget behövs en reform av regelverket samt it-utveckling för tillgång till nödvändiga registeruppgifter. Det finns olika vägar för att förändra hanteringen av bostadstillägget.²²¹

Pensionsmyndighetens kontrollarbete behöver utvecklas för att möjliggöra nya effektivare arbetssätt

I vår kartläggning har initialt följande framkommit om Pensionsmyndighetens kontroller av ärenden om bostadstillägg. Den enskilde är ansvarig för att anmäla vissa förändringar till Pensionsmyndigheten (läs mer om anmälningsskyldigheten i kapitel 4). Ändrad hyra är den vanligaste uppgiften som anmäls. I samband med att enskild inkommer med en ändringsanmälan avseende bostadskostnader, och det

²²⁰ ISF (2024). *Efterkontroller inom bostadstillägg – En granskning av hur Försäkeringskassan och Pensionsmyndigheten arbetar för att minska felaktiga utbetalningar*. Rapport 2024:14, s. 45. Se även Pensionsmyndighetens (2025). *Rätt från början – Svar på regeringsuppdrag*. Dnr VER 2024-55, s. 21 f.

²²¹ Se ISF (2024). *Efterkontroller inom bostadstillägg – En granskning av hur Försäkeringskassan och Pensionsmyndigheten arbetar för att minska felaktiga utbetalningar*. Rapport 2024:14, s. 90 ff.

finns indikationer på att uppgiften behöver utredas närmare, så utreder Pensionsmyndigheten även uppgifter om den enskildes inkomst och förmögenhet. Myndigheten förlitar sig alltså till viss del på ändringsanmälningar om bostadskostnaden för att upptäcka fel kopplade till den enskildes inkomst och förmögenhet. Detta medför att hanteringar av ändringsanmälningar blir mycket tidskrävande för myndigheten.²²²

Pensionsmyndighetens ovan beskrivna arbetssätt innebär i praktiken att myndigheten särskilt kontrollerar uppgifter för de pensionärer som försöker göra rätt och anmäler ändrade förhållanden till myndigheten. Risken för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott bör dock rimligtvis vara högst i ärenden där inga ändrade förhållanden anmälts på flera år. Pensionsmyndighetens här beskrivna arbetssätt med ändringsanmälningar kan även försvåra utvecklingen av nya arbetssätt.

I vår kartläggning har även framförts att en ökad schablonisering av bostadskostnader skulle innebära att Pensionsmyndigheten förlorar förutsättningarna för att upptäcka felaktiga utbetalningar på grund av oriktiga uppgifter om inkomst och förmögenhet. Detta eftersom schabloniseringen skulle minska antalet ändringsanmälningar och då det är ändringsanmälningar som utlöser kontrollerna.

I senare dialoger med Pensionsmyndigheten har det framförts att myndigheten inte arbetar med ändringsanmälningar på det sätt som beskrivs här och som initialt framkommit i vår kartläggning.

Sammanfattningsvis framstår det som oklart för oss om Pensionsmyndigheten kontrollerar ärenden om bostadstillägg i samband med ändringsanmälningar eller om kontroller görs på annat sätt. Oavsett hur arbetet med kontroller i samband med ändringsanmälningar faktiskt ser ut, bör Pensionsmyndigheten utveckla sina arbetssätt för att upptäcka fel avseende enskilds inkomst och förmögenhet, exempelvis genom fler riskbaserade kontroller.²²³ Det hade sannolikt varit ett träffsäkert och resurseffektivt arbetssätt för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar. Vi bedömer att kontroll och granskning bör göras på ett bredare, mer systematiskt och riskbaserat sätt än vad som framkommit sker i dag.

²²² Att Pensionsmyndigheten arbetar så här med ändringsanmälningar har återkommande beskrivits i våra intervjuer med flera, oberoende av varandra, anställda på myndigheten samt i skriftliga underlag till oss.

²²³ Pensionsmyndighetens kontrollarbete behandlas utförligt i ISF (2024). *Efterkontroller inom bostadstillägg – En granskning av hur Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten arbetar för att minska felaktiga utbetalningar*. Rapport 2024:14.

Att det finns oklarheter avseende kontrollarbetet indikerar att det även behövs en tydligare styrning inom Pensionsmyndigheten på det området.

Ändrade förhållanden anmäls inte i tillräcklig grad

Pensionsmyndigheten måste få en impuls om att något förhållande hos den enskilde har ändrats och om detta kan påverka bostadstillägget. Vi har i vår kartläggning kunnat konstatera att den största orsaken till felutbetalningar inom bostadstillägg är att förmånstagare inte anmäler ändrade förhållanden till Pensionsmyndigheten, vilket tidigare även har uppmärksammats av ISF.²²⁴ Resultatmässigt ser dock myndigheten att benägenheten att anmäla ändringar har ökat kraftigt över tid. Trots det ökade antalet anmälningar kvarstår utmaningen med felaktiga utbetalningar till följd av att inte alla pensionärer anmäler ändringar till myndigheten.

I vår kartläggning har det också framkommit att förmånstagare inte anmäler ändrade förhållanden på det sätt som borde göras. Den främst orsaken till att anmälningar inte görs är att det handlar om en grupp förmånstagare som av olika skäl har svårigheter att uppfylla sin anmälningskyldighet. Myndigheten får för övrigt endast ett litet antal ändringsimpulser från annan än förmånstagaren själv.

Ändringsanmälningar tas inte om hand på rätt sätt och i tid

Pensionsmyndighetens egna studier har visat att inkomna ändringsanmälningar inte tagits om hand som de borde. När myndigheten får information om en ändring från en förmånstagare eller någon annan är det viktigt att ändringen tas om hand. Om ärendet blir liggande

²²⁴ ISF (2024). *Efterkontroller inom bostadstillägg – En granskning av hur Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten arbetar för att minska felaktiga utbetalningar*. Rapport 2024:14, s. 87 f. Se även s. 42. Riksrevisionen har inlett en granskning som ska ta reda på om Pensionsmyndigheten (och Försäkringskassan) hanterar risker för felaktiga utbetalningar som beror på ändrade förhållanden effektivt. Resultatet från granskningen kommer att sammanställas i en rapport med planerad publicering i februari 2026.

kan det leda till att felaktig ersättning betalas ut.²²⁵ Felaktigheten kan bli större över tid och leda till återkrav.

Under 2022 betalade Pensionsmyndigheten ut cirka 80 miljoner kronor för mycket i bostadstillägg och cirka 90 miljoner kronor för lite på grund av att man ännu inte hade hunnit ta hand om ändrade förhållanden som förmånstagarna anmält.²²⁶ Vi anser att myndigheten måste prioritera och ta om hand de ändringsanmälningar som kommer in till myndigheten. I annat fall kan felutbetalningar fortgå och i slutändan leda till återkrav.

Pensionsmyndigheten bör påminna om att anmäla ändrade förhållanden

En särskild fråga är hur man kan uppmärksamma förmånstagare i högre grad på att de har en anmälningsskyldighet och uppmana dem att anmäla ändrade förhållanden. Pensionsmyndigheten har sedan flera år tillbaka utvecklat ett systemstöd detta. Det kallas för beståndsvård. Förfarandet innebär att det finns tidsstämplar på vissa uppgifter som möjliggör att när en uppgift passerat en viss tidsperiod i systemet så skickas en påminnelse ut om att uppdatera och kontrollera att uppgiften fortfarande är aktuell. För att utbetalningar ska vara korrekta behöver förmånen grundas på korrekta och aktuella uppgifter. Ett sätt att åstadkomma detta är genom att sätta i drift det system för beståndsvård som myndigheten har tagit fram. Sådana enkla lösningar bör utforskas för att komma till bukt med felaktiga utbetalningar med anledning av inaktuella uppgifter, exempelvis en bostadskostnad som inte har uppdaterats till myndigheten på flera år.

ISF rekommenderar Pensionsmyndigheten att se över hur myndigheten kan använda beståndsvården i arbetet för att minska felaktiga utbetalningar.²²⁷ Systemstödet utvärderas för närvarande av Pensionsmyndigheten för att se om det kan ersättas med en eller flera andra funktioner som uppfyller samma syfte.

²²⁵ År 2024 var handläggningstiden för ändringsanmälningar i genomsnitt 69 dagar vid kundgenererade ändringar och 216 vid systemgenererade ändringar, se Pensionsmyndighetens årsredovisning 2024, s. 37. Hur myndigheten hanterar ändringsanmälningar har också att göra med hur resurserna fördelas internt, exempelvis i förhållande till hantering av ansökningsärenden. För att få en rättvis bild av felaktiga utbetalningar måste man ta hänsyn till de förutsättningar som råder inom handläggningen i dess helhet. Se även Pensionsmyndigheten (2023). *Omfattningsstudier – Internrapport*, s. 7–8.

²²⁶ Pensionsmyndigheten (2023). *Omfattningsstudier – Internrapport*, s. 7–8.

²²⁷ ISF (2024). *Efterkontroller inom bostadstillägget*. Rapport 2024:14, s. 96.

Att införa beståndsvärden hade lett till en ökning av ärenden till Pensionsmyndigheten på ett sätt som myndigheten själva har bedömt inte är möjligt att hantera i dagsläget utifrån handläggningstider och ärendebalanser.

5.5 Ett uppdrag om att utreda förutsättningarna för att schablonisera bostadskostnaden inom bostadstillägg för pensionärer

Bostadstillägg till pensionärer baseras bland annat på pensionärens bostadskostnad. Det framgår av SFB. Pensionsmyndigheten har utfärdat föreskrifter som närmare preciserar hur bostadskostnaden ska beräknas och på vilket beslutsunderlag. Det är vanligt att bostadskostnaderna förändras årligen, till följd av exempelvis en hyreshöjning.

Behovet av en regelförenkling i form av en större genomlysning och reform av hela bostadstillägget har lyfts. Den så kallade Pensionsgruppen beslutade i maj 2025 att grundskyddet inom ålderspensionssystemet ska ses över.²²⁸ I ett första steg ska en arbetsgrupp genomföra en analys inför en eventuell tillsättning av en ny utredning.

Pensionsmyndigheten har ett stort behov av att få förutsättningar att arbeta på ett nytt, digitaliserat och effektivt sätt med bostadstillägg för pensionärer. Schabloner för bostadskostnader är ett sätt att förenkla hanteringen av förmånen. Avsnittet beskriver behov och förutsättningar av att schablonisera bostadskostnaden samt vissa avvägningar om vad som kan vara lämpligt att schablonisera utifrån påverkan på förmånens träffyta.

Vi föreslår att Pensionsmyndigheten ska tilldelas ett särskilt uppdrag att utreda förutsättningarna för att schablonisera beräkningen av bostadskostnaden.

²²⁸ Pensionsgruppen är en blocköverskridande arbetsgrupp som består av företrädare för de partier som står bakom pensionsöverenskommelsen (sedan 2023 ingår samtliga åtta riksdagspartier). Äldre- och socialförsäkringsminister är ordförande.

5.5.1 Pensionsmyndigheten behöver arbeta riskbaserat med felaktiga utbetalningar

Som beskrivs i avsnitt 5.4.7 behöver Pensionsmyndigheten utveckla sina arbetssätt. Det innefattar bland annat att i större utsträckning arbeta med riskbaserade kontroller.

Både Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan handlägger bostadstillägg. Försäkringskassan handlägger bostadstillägg för personer som har sjuk- eller aktivitetsersättning. ISF konstaterar i en rapport att Pensionsmyndighetens genomsnittliga handläggningstid inom bostadstillägg är cirka fem gånger längre än hos Försäkringskassan. Vidare konstaterar ISF att det inte går att finna några förklarliga skäl till dessa skillnader, men att det är svårt att jämföra eftersom myndigheterna mäter bland annat årsarbetare på olika sätt.²²⁹

Handläggningstiderna hos Pensionsmyndigheten har förvisso minskat över åren. Myndigheten har dock aldrig uppnått målet som regeringen tidigare satt upp om en genomsnittlig handläggningstid på 40 dagar för nyansökningar inom bostadstillägg.²³⁰ Pensionsmyndigheten har genomfört ett arbete med effektivisering och digitalisering, vilket har förbättrat myndighetens ärendebalanser.²³¹ Myndigheten har dock fortsatt problem med långa handläggningstider och har svårigheter med tillräckliga resurser för att utforska nya arbetssätt.

Pensionsmyndigheten utgår från den bostadskostnad som pensionären uppger i ansökan

Vid en förstagångsansökan om bostadstillägg gör Pensionsmyndigheten en bedömning av de bostadskostnader som den enskilde uppger. I de allra flesta ärenden godtas uppgifterna som den enskilde själv lämnar. Enligt Pensionsmyndigheten överensstämmer ofta den angivna bostadskostnaden med den faktiska bostadskostnaden.

Pensionsmyndighetens system för beståndsvård, som inte tagits i drift (se avsnitt 5.4.7), visar att det under 2024 fanns cirka 71 000

²²⁹ ISF (2022). *Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg – En granskning av arbetssätt, prioriteringar och resultat*. Rapport 2022:4.

²³⁰ Se regleringsbrev för budgetåren 2021–2022 avseende Pensionsmyndigheten.

²³¹ I september 2025 har 77 procent av de ändringsanmälningar som hittills inkommit i år hanterats.

bevakningsärenden där uppgift om hyra och avgifter inte har ändrats på drygt ett år upp till flera år.²³²

Pensionsmyndigheten beskriver att det förekommer felaktiga utbetalningar (för mycket utbetald ersättning) kopplat till oriktiga uppgifter om enskilda bostadskostnader, men att de främsta problemen relaterar till oriktiga uppgifter om inkomst och förmögenhet.

5.5.2 Det finns behov av att schablonisera bostadskostnaden inom bostadstillägget

Pensionsmyndigheten har framfört ett behov av att schablonisera bostadskostnaden inom bostadstillägget för pensionärer. En schablonisering av bostadskostnader kan bidra till en effektivare handläggning, förenkla för pensionärerna i kontakten med myndigheten samt medföra färre felaktiga utbetalningar och därmed färre återkrav.

Pensionsmyndigheten har ett antal pågående utvecklingsarbeten som syftar till att exempelvis hämta in fler uppgifter åt den enskilde från andra aktörer. Det är positivt om utvecklingsarbeten pågår parallellt med föreslaget uppdrag om att utreda förutsättningarna för att schablonisera bostadskostnaden.

Felaktiga uppgifter om bostadskostnad leder främst till för lite utbetald ersättning

Felaktiga utbetalningar av bostadstillägg kopplat till uppgifter om bostadskostnad beror främst på att en enskild inte anmält ändrade förhållanden. Bostadskostnader är en sådan kostnad som oftast ökar över tid, särskilt avgifter för hyresrätter. Som beskrivs i avsnitt 5.7 bor de allra flesta som har bostadstillägg i hyresrätt. Problemen med att enskilda inte anmäler ändrade förhållanden av bostadskostnad leder därför i de flesta fall till att de får för lite ersättning.

Enligt de senaste omfattningsstudierna betalar Pensionsmyndigheten årligen ut runt 669 miljoner kronor för lite av bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.²³³ Myndigheten beskriver i återrapporten av regeringsuppdraget *Rätt från början* (2024) att för lite utbetald ersättning till största del beror på att den enskilde inte har

²³² Pensionsmyndigheten (2024). *Rätt från början* 2024.

²³³ Pensionsmyndigheten (2024). *Rätt från början* 2024, tabell 1.

anmält en förändrad bostadskostnad.²³⁴ I en simuleringsstudie av resultaten från omfattningsstudierna beskriver Pensionsmyndigheten att bland hushåll som fått för lite bostadstillägg utbetalt så kan 70 procent av de felutbetalda kronorna härledas till felaktiga uppgifter om bostadskostnad eller boendeförhållande.²³⁵

Schabloner kan förenkla handläggningen

Schabloner för bostadskostnad kan antas bidra till att förenkla handläggningen av bostadstillägg, då det blir enklare att administrera förmånen. Beslut kan fattas utifrån en schablon jämfört med den faktiska bostadskostnaden.

Vidare får det antas förenkla för den som ansöker om bostadstillägg att inte årligen behöva inkomma med underlag som styrker och visar på den faktiska bostadskostnaden. I dag behöver en förmånstagare anmäla en hyresändring eller förändring i bostadsrättsavgift till Pensionsmyndigheten. Med hjälp av schabloner kan myndigheten i stället utgå från en beslutad schablonisering vid beräkningen av en årlig uppräknings bostadskostnaden.

Risker och möjligheter med förändrade arbetssätt

Pensionsmyndigheten har ett årligt inflöde av ärenden som genereras på grund av ändringsanmälningar avseende pensionärernas nya bostadskostnader. Fortsättningsansökningar och hanteringar av ändringsanmälningar är tidskrävande för myndigheten.

Pensionsmyndigheten bör kunna utveckla nya arbetssätt för att upptäcka fel avseende inkomst och förmögenhet, exempelvis genom fler riskbaserade kontroller. Det hade sannolikt kunnat bli ett träffsäkert och resurseffektivt arbetssätt för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar. Myndigheten bör även utveckla arbetssätt för det som kallas för beståndsvård, läs mer om detta i avsnitt 5.4.7. Risken för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott bör vara högst i ärenden där inga ändrade förhållanden anmälts på flera år. Schablonisering av bostadskostnaderna kan möjliggöra för Pensionsmyndig-

²³⁴ Pensionsmyndigheten (2024). *Rätt från början 2024*, s. 5.

²³⁵ Pensionsmyndigheten. *Omfattningsstudier – Internrapport*. PID285034, tabell 6. Resultatet avser simulerade felutbetalningarna i absoluta tal (tabell 6), vilket innebär att en krona för lite och en krona för mycket summerar till två felutbetalda kronor.

heten att frigöra resurser för att arbeta mer med effektivare, riskbaserade och ändamålsenliga kontroller.

5.5.3 Nyttor med en schablonisering av bostadskostnaden

Det finns nyttor och förbättringsmöjligheter i form av service gentemot den enskilde med en schablonisering. Givet den målgrupp som får bostadstillägg kan det vara svårt för en enskild att förstå hur ansökan ska fyllas i, vilka uppgifter om bostadskostnad som ska räknas med och så vidare. När den enskilde fyllt i ansökan fel, eller lämnat uppgifter som indikerar på det, kan det vara tidskrävande och svårt för Pensionsmyndigheten att få tag på vederbörande. I de fall myndigheten kontrollerar den bostadskostnad som uppgetts kan det ta tid att begära in uppgifter från någon annan än den enskilde själv, exempelvis dennes hyresvärd. Förfarandet är utredningskrävande och förenat med kostnader för myndigheten.

Inom bostadstillägget finns ett mörkertal av pensionärer som skulle ha rätt till ersättning men av olika skäl väljer att inte ansöka om förmånen. Varje åtgärd som förenklar för den enskilde kan bidra till att fler ansöker om bostadstillägg.

5.5.4 Det finns förutsättningar för Pensionsmyndigheten att schablonisera bostadskostnaden inom ramen för gällande rätt

Vår bedömning: Nuvarande bemyndigande innebär att Pensionsmyndigheten redan i dag har rättsliga förutsättningar för att använda schablonisering för att beräkna bostadskostnaden.

Att tolka ett bemyndigande och utfärda föreskrifter inom ett visst område är en uppgift för Pensionsmyndigheten. Vi har i vårt arbete uppmärksammat att det finns en rättslig osäkerhet inom myndigheten om det är möjligt att inom ramen för nuvarande bemyndigande utfärda föreskrifter med schablonisering av bostadskostnader. Enligt Pensionsmyndigheten har den rättsliga osäkerheten medfört att myndigheten inte vidare har utrett möjligheten att använda sig av schabloner eller utrett hur de skulle kunna utformas. Frågan är alltså om

gällande rätt kan ge utrymme för en ny beräkningsgrund för bostadskostnaden, det vill säga att Pensionsmyndigheten skulle utfärda nya eller ändrade föreskrifter som innebär att myndigheten använder sig av en schablonisering av bostadskostnaden vid beräkning av bostadskostnaden i bostadstillägget.

Vad ryms i Pensionsmyndighetens nuvarande bemyndigande att utfärda föreskrifter?

I regeringsformen (RF) finns de huvudsakliga bestämmelserna om det område där regeringen utan delegering får meddela föreskrifter.²³⁶ Verkställighetsföreskrifter är i första hand tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. I viss utsträckning är det dock möjligt att genom verkställighetsföreskrifter i materiellt hänseende ”fylla ut” en lag också inom det obligatoriska lagområdet. Lagregleringen får dock inte tillföras något väsentligt nytt genom verkställighetsföreskrifter. De får således inte innebära nya åligganden för enskilda eller nya ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.²³⁷

Vilka krav som bör ställas på verkställighetsföreskrifter till en förordning behandlas inte särskilt i RF eller i dess förarbeten. Av rättspraxis framgår dock att det som gäller beträffande föreskrifter om verkställighet av lag i tillämpliga delar måste anses gälla även föreskrifter om verkställighet av förordning.²³⁸ En förutsättning för att verkställighetsföreskrifter ska få meddelas är att den lagbestämmelse som ska kompletteras är så detaljerad att regleringen inte tillförs något väsentligen nytt genom den av myndigheten beslutade föreskriften.²³⁹

Avseende myndigheternas regelgivning generellt måste en myndighet vara uppmärksam på i vad mån reglerna på myndighetens område leder till det eftersträlvade resultatet. Reglernas funktion är att styra handlandet så att eftersträlvade mål uppnås. Föreskrifter, det vill säga generellt gällande, bindande regler, är ett av flera styrmedel för att nå bestämda mål. Om målet nås eller inte beror på den samlade effekten av en rad faktorer. När det gäller föreskrifterna beror

²³⁶ 8 kap. 7 § regeringsformen (RF).

²³⁷ Jermsten, regeringsformen, 8 kap. 7 §, Karnov (JUNO) samt Ds 2014:1 *Gröna boken – riktlinjer för författningsskrivning*, s. 11.

²³⁸ RÅ 1997 ref. 50.

²³⁹ RÅ 2010 ref. 88, här ansågs en föreskrift av Kriminalvården inte gå utöver vad som kan anses som en verkställighetsföreskrift, jämför prop. 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973*, s. 211.

det bland annat på hur dessa utformas och vilken genomslagskraft de får.²⁴⁰

Vad som närmare ska innefattas i det materiella innehållet en verkställighetsföreskrift åligger alltså Pensionsmyndigheten att utforma, inom ramen för bemyndigandet och utifrån syftet med reglerna. Så länge myndigheten befinner sig inom bemyndigandet bör dock den detaljerade utformningen och förmågan att ”fylla ut” lagregeln i fråga vara relativt fritt att besluta om.

Utifrån Pensionsmyndighetens behov av att schablonisera bostadskostnaden inom förmånen har vi bedömt förutsättningarna för att i lag eller förordning närmare reglera förutsättningarna för hur bostadskostnaden ska beräknas, exempelvis genom att en viss modell för schabloniseringen pekats ut. Vi anser dock inte att det är lämpligt.

Pensionsmyndigheten har utfärdat föreskrifter för beräkningen av bostadskostnad inom bostadstillägget

Förutsättningarna för beräkning av bostadstillägg framgår av SFB.²⁴¹ Närmare beskrivningar om bostadstillägget och handläggningen av förmånen finns i avsnitt 5.4.

Pensionsmyndigheten har utfärdat föreskrifter om beräkning av bostadskostnader i ärenden om bostadstillägg och äldreomsörjningsstöd (nedan föreskrifterna).²⁴² Föreskrifterna har utfärdats med stöd av 3 § första stycket 3 förordning (2009:1175) med vissa bemyndiganden för Pensionsmyndigheten. Myndigheten får bland annat meddela föreskrifter om verkställighet av SFB avseende bostadstillägg när det gäller beräkning av bostadskostnad.²⁴³

I Pensionsmyndigheten konsekvensutredning till föreskrifterna uttalas att beräkningen av bostadskostnad bör, så långt det är möj-

²⁴⁰ Ds 1998:43 *Utgångspunkter för myndigheternas regelarbete*, s. 18.

²⁴¹ 102 kap. 22–24 §§ SFB och 102 kap. 25 § SFB.

²⁴² Aktuell lydelse av föreskrifterna framgår av PFS 2019:1 *Föreskrifter om ändring i Pensionsmyndighetens föreskrifter (2010:6) om beräkning av bostadskostnad i ärenden om bostadstillägg och äldreomsörjningsstöd*.

²⁴³ Föreskriften består av ett antal bestämmelser som är gemensamma för samtliga boendeformer (3–6 §§ PFS 2019:1) och ett antal särskilda bestämmelser för vissa boendeformer (8–20 §§ PFS 2019:1). Vidare finns det bestämmelser som reglerar vad som gäller för bostadskostnad vid delad bostad (21–21 d §§ PFS 2019:1), minskning av beräknad boendekostnad i vissa fall (24 § PFS 2019:1) och samordning med andra bidrag för bostadskostnad (25–27 §§ PFS 2019:1). Det finns även en bestämmelse om sökandens skyldighet att till myndigheten inge handlingar för att styrka förhållande som ligger till grund för bostadsberäkningen (28 § PFS 2019:1).

ligt, motsvara den faktiska bostadskostnad som den enskilde har. Det uttalas även att reglerna inte heller bör riskera att leda till att den enskilde över- eller underkompenseras i förhållande till rätt förman utifrån faktiska förhållanden.²⁴⁴

Vissa bostadskostnader är redan schabloniserade i Pensionsmyndighetens föreskrifter

Redan i dag finns det vissa typer av bostadskostnader som enligt föreskrifterna beräknas utifrån schablon.²⁴⁵ Av Pensionsmyndighetens föreskrifter framgår att för bostadskostnaden för den som bor i en egen bostad i andelshus eller bostad i egen flerfamiljfastighet används de normer för genomsnittlig och högsta godtagbara bostadskostnad som årligen fastställs av Försäkringskassan. Som bostadskostnad räknas det belopp som enligt normerna utgör genomsnittskostnaden för det antal vuxna och barn som bor i bostaden.

Det får mot bakgrund av detta anses vara tveksamt vad den beskrivna rättsliga osäkerheten närmare skulle bestå i. Med utgångspunkt i utformningen av 16 § i föreskrifterna och det Pensionsmyndigheten gett uttryck för i vår kartläggning förefaller även myndigheten ha bedömt att schablonisering är möjligt inom ramen för gällande rätt. Det är inte tydligt varför Pensionsmyndigheten har bedömt att schablonisering av just den här fastighetstypen är möjligt, bland annat eftersom det inte finns någon konsekvensutredning som hör till föreskrifterna i fråga.

Det behövs ingen regelutveckling för att Pensionsmyndigheten ska kunna schablonisera beräkningen av bostadskostnad i sina föreskrifter

Vi bedömer att det är möjligt för Pensionsmyndigheten att redan i dag, utifrån myndighetens bemyndigande, schablonisera bostadskostnaden inom bostadstillägget. Det har särskilt nämnts att en ändring i bemyndigandet skulle vara behövligt för att få en rättslig trygghet i att frångå dagens beräkningsmodell (så som den kommer

²⁴⁴ Pensionsmyndigheten (2019). *Konsekvensutredning, Beräkning av bostadskostnad vid delad bostad i ärenden om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd*. PID159499.

²⁴⁵ 16 § PFS 2019:1.

till uttryck i Pensionsmyndighetens föreskrifter) om att faktiska bostadskostnad ska ligga till grund för bostadstillägget. Vi finner inte att det behövs någon sådan ändring utan bedömer att den rättsliga möjligheten att schablonisera bostadskostnaden ryms inom befintligt bemyndigande. En eventuell ändring av föreskrifterna kommer inte att innebära att den enskildes skyldighet att ansöka och anmäla enligt 110 kap. 4 § SFB påverkas.

Det är genom en ändring av Pensionsmyndighetens verkställighetsföreskrifter som en fullständig schablonisering av bostadskostnaderna inom förmånen ska komma till uttryck. Det innefattar själva modellen för schablonberäkningen och närmare detaljer för beräkningen av bostadskostnad.

Hur denna schablon eventuellt utformas, närmare analyser av träffytan för densamma och lämpligheten i att schablonisera bostadskostnaden i sin helhet är upp till Pensionsmyndigheten att bedöma (även om vi har eftersträvat att viss ledning ska finnas att få i detta avsnitt). En förutsättning för att kunna övergå till schabloniserad beräkning är att det finns en lämplig modell. Utifrån den förändring i träffytan som en övergång till att helt schablonisera bostadskostnaden kan medföra (se avsnitt 5.5.6) bör särskild hänsyn tas till om en sådan förändring är lämplig, även om den är laglig.

5.5.5 En risk med schablonisering är att förmånens träffyta förändras

Den största risken med att schablonisera bostadskostnader inom bostadstillägget är att träffytan av förmånen förändras på ett negativt sätt. Det vill säga vilka som har rätt till förmånen och storleken på den ersättning som dessa har rätt till. Det kan innebära att pensionärer som skulle ha rätt till bostadstillägg, utifrån sina faktiska bostadskostnader, på grund av schablonbeloppet förlorar rätten till ersättning. En annan risk skulle kunna vara en överkompensation när ersättningens storlek beräknas utifrån ett schablonbelopp som är högre än den faktiska hyran. Att träffytan ändras betyder inte att schablonisering inte är motiverat. Det innebär dock att genomförandet av en sådan förändring behöver vara väl motiverad och den förväntade nyttan är stor.

5.5.6 Pensionsmyndigheten ska utreda förutsättningarna för att schablonisera beräkning av bostadskostnaden

Vårt förslag: Regeringen ska ge Pensionsmyndigheten i uppdrag att utreda förutsättningarna för att schablonisera beräkning av bostadskostnader inom bostadstillägg för pensionärer.

Det går att anta att bostadskostnader för enskilda förändras årligen, antingen genom att räntor på ett bostadslån förändras eller att hyran höjs. Det finns potentiella effektivitetsvinster samt betydande för-
enklingar för pensionärer som kan uppnås med en schablonisering av bostadskostnaden. Pensionsmyndigheten ska därför särskilt utreda förutsättningarna för att schablonisera beräkningen av bostadskostnader.

Pensionsmyndigheten ska ta fram och redovisa en lämplig modell för schablonisering av beräkning av bostadskostnaden.

Som beskrivs i avsnitt 5.5.4 bedömer vi att det inte behövs regelutveckling för att Pensionsmyndigheten ska kunna övergå till en schabloniserad beräkning av bostadskostnader. Vi bedömer att myndigheten inom ramen för nuvarande bemyndigande kan utfärda nya föreskrifter som möjliggör en schablonisering av bostadskostnaden.

Pensionsmyndigheten ska ta fram och redovisa en lämplig modell för schablonisering

Pensionsmyndigheten ska välja den modell eller de modeller för schablonisering som medför att träffytan för förmånen påverkas så lite som möjligt.

Det faktum att träffytan kan komma att förändras innebär att Pensionsmyndigheten särskilt bör överväga om det är lämpligt att använda sig av en fullständig schablonisering av bostadskostnaden. En fullständig schablonisering riskerar att medföra att bostadstillägget och den faktiska bostadskostnaden för pensionärerna inte står i relation till varandra på ett tillräckligt sätt.

Ett sätt att minska risken för ändrad träffyta i förmånen är att endast schablonisera förändringar i bostadskostnaden. Det är möjligt att beräkna bostadskostnaden på faktiska uppgifter vid första-gångsansökan men enligt schablon för en årlig uppräknings av bostads-

kostnaden. Det finns skäl som talar för att det enbart är lämpligt att schablonisera förändringen av en bostadskostnad.

De flesta förmånstagare inom bostadstillägg för pensionärer bor i hyresrätt. Det är därför troligt att en fullständig schablonisering av bostadskostnaden hade gjort störst nytta för uppgifter om hyra och tillhörande avgifter. Hyresavgifter förändras oftast på ett periodiserat och förutsägbart vis. Denna kostnad är däremot svår för den enskilde att påverka i de fall en schablonisering skulle underskatta de faktiska kostnaderna. Det kan exempelvis leda till att enskilda behöver flytta till en hyresrätt där bostadskostnaderna bättre motsvarar schablonberäkningen. Riskerna med att schablonisera bostadskostnaden vid förstagångsansökningar är därför högre i form av negativa konsekvenser för den enskilde, och att träffytan av förmånen ändras.

En förutsättning för att kunna schablonisa den årliga uppräkningsen är att Pensionsmyndigheten vet att den faktiska bostadskostnaden i pensionärens ansökan stämmer

En förutsättning för en schabloniserad årlig uppräkningsen av bostadskostnader är att Pensionsmyndigheten utreder den faktiska bostadskostnaden vid ansökan om bostadstillägg. En schablonisering innebär således att träffytan av bostadstillägget inledningsvis kan komma att förbättras, med fler korrekta utbetalningar från början.

Konsekvenserna av att utreda den faktiska bostadskostnaden ska redovisas till regeringen, särskilt utifrån förväntad påverkan på myndighetens handläggningstider.

Pensionsmyndigheten bör överväga om det fortfarande ska vara möjligt att få bostadstillägget beräknat utifrån de faktiska bostadskostnaderna

Pensionsmyndigheten ska överväga om den enskilde fortsatt bör ha möjlighet att få sin ersättning prövad baserat på sina faktiska bostadskostnader. Ett sådant förfarande innebär att riskerna med att träffytan ändras av schabloniserad beräkning kan minska avsevärt.

För vissa pensionärer kommer den schabloniserade beräkningen inte överensstämma med den faktiskt förändrade bostadskostnaden.

Det finns en risk att den faktiska kostnaden över tid avviker mer och mer från den uppräknade kostnaden. Det talar för att det ska finnas en möjlighet för den enskilde att, om så är fallet, inkomma med uppgifter till Pensionsmyndigheten och få sin ersättning beräknad på faktiska bostadskostnader.

Pensionsmyndigheten ska redovisa förväntad påverkan på myndighetens handläggningstider och antalet återkravsärenden

En schabloniserad beräkning av bostadskostnader förväntas bidra till att Pensionsmyndighetens handläggningstider kan bli kortare. Det kommer att innebära en förenkling för pensionärer och för myndigheten om den modell för schablonisering som används avser även förstagångsansökningar om bostadstillägg. I förlängningen borde det innebära att Pensionsmyndigheten får förutsättningar att arbeta med den ärendestock som myndigheten redan har, vilket bör minska ärendebalanserna. Vidare bör det kunna allokeras resurser från handläggningen av ändringsanmälningar till andra delar av handläggningen vilket kan bidra till att minska handläggningstiderna inom bostadstillägg.

Även en schablonisering av den årliga uppräknningen av bostadskostnad kan frigöra resurser från Pensionsmyndighetens handläggning. Schablonisering kommer att kunna standardiseras och automatiseras i hög grad. Det skapar förutsättningar för myndigheten att nyttja dessa resurser för att arbeta mer effektivt med sina kontroller och beståndsvård. Nya arbetssätt där de frigjorda resurserna nyttjas till riktade kontroller, riskbaserade kontroller och andra metoder för uppföljning för att säkerställa korrekta utbetalningar kan medföra en mer träffsäker och effektiv hantering. Ett nytt arbetssätt är en förutsättning för att nyttan med schabloniseringen av årliga uppräknningar ska kunna realiseras.

Det är särskilt relevant att konsekvenserna och nyttan av schabloniseringen kan bedömas utifrån vilka resurser det bedöms ta i anspråk. Pensionsmyndigheten ska därför särskilt redovisa förväntad påverkan på myndighetens handläggningstider och antalet återkravsärenden.

Pensionsmyndigheten ska särskilt beskriva de hänsyn som tas utifrån likabehandlingsprincipen

Myndigheter ska beakta likabehandlingsprincipen. I korthet innebär principen att fall där de sakliga förutsättningarna är lika ska behandlas på samma sätt. Det är möjligt att utforma schabloniseringen av bostadskostnad på olika sätt. Det kan finnas olika kategorier av ärenden där det är enklare eller svårare att schablonisera bostadskostnaden. Det kan även finnas behov av att schablonisera vissa typer av ärenden, men inte andra.

En beslutad modell och ett förfarande för schabloniseringen kan påverka ärendehandläggningen. Införandet av nya arbetssätt kan påverka hur ärenden och enskilda behandlas. I de fall Pensionsmyndigheten överväger en modell och ett förfarande som kan innebära att ärenden behandlas olika ska likabehandlingsprincipen särskilt övervägas och beaktas.

Pensionsmyndigheten ska särskilt beskriva de hänsyn som tas utifrån anmälningsskyldigheten av ändrade förhållanden

Enskilda är enligt SFB skyldiga att anmäla sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken på en förmån.²⁴⁶ Att den enskildes bostadskostnad förändras, ofta årligen, är ett sådant förhållande som ska anmälas till Pensionsmyndigheten.²⁴⁷ Denna anmälningsskyldighet förändras inte i sak av en eventuell årlig uppräknings av bostadskostnaden utifrån beslutad schablon. Visserligen kan sägas att Pensionsmyndigheten till någon del träder in och gör uppräknings, vilket till viss del ersätter behovet av att den enskilde anmäler en förändring. Det är även fullt möjligt att myndigheten gör en årlig uppräknings trots att bostadskostnaden inte har förändrats. I båda dessa fall kan dock schabloniseringen av den årliga uppräknings av bostadskostnaden och en automatiserad hantering snarast vara till fördel för den enskilde.

Anmälningsskyldigheten varken åsidosätts eller hindrar införandet av en schablonisering av en årlig uppräknings av bostadskostnad.

²⁴⁶ 110 kap. 46 § SFB.

²⁴⁷ Det finns vissa undantag i 110 kap. 46 § tredje stycket SFB. Anmälan behöver inte göras om den handläggande myndigheten har kännedom om ändringen och därför saknar behov av en anmälan. Anmälan behöver inte heller göras i ett ärende om bostadstillägg om ändringen innebär att inkomsterna eller förmögenheten endast har ökat i mindre omfattning.

Konsekvenserna av den bör dock särskilt beaktas, exempelvis utifrån förutsättningar att rikta ett återkrav mot en enskild med anledning av bostadstillägg som betalats ut felaktigt på grund av en för hög schablon. I redovisningen till regeringen ska Pensionsmyndigheten särskilt beskriva de hänsyn som har tagits till anmälningsskyldigheten i 110 kap. SFB.

Uppdraget ska rapporteras till regeringen

Följande ska ingå i Pensionsmyndighetens rapportering av utredningsuppdraget till regeringen

- Vilken modell som är lämplig att använda för schablonisering av bostadskostnaden.
- En beskrivning av vilka bostadskostnader som är lämpliga att schablonisera utifrån likabehandlingsprincipen.
- Särskilda överväganden utifrån anmälningsskyldigheten enligt SFB.
- Förväntad påverkan på myndighetens handläggningstider och antalet återkravsärenden.
- Kostnader för Pensionsmyndigheten för att införa schabloniseringen.

Uppdraget till Pensionsmyndigheten ska pågå under ett år

Ett uppdrag över ett år bedöms ge tillräcklig tid för att genomföra utredningsuppdraget. Uppdraget föreslås starta den 1 juli 2026 och avslutas den 30 juni 2027.

5.5.7 Det finns olika sätt att schablonisera bostadskostnaden

Nedan beskrivs översiktligt för tre modeller för schablonisering av bostadskostnad. Syftet är att ge visst stöd till Pensionsmyndigheten avseende analys och val av modell för schablonisering.

Försäkringskassans föreskrifter om beräkning av boendekostnad

Försäkringskassan har föreskrifter om beräkning av genomsnittlig och högsta godtagbara boendekostnad.²⁴⁸ Beräkningen görs utifrån vilken kommun bostaden är belägen, uppdelat på geografiska områden (kommuner).²⁴⁹ Beräkningen av genomsnittliga bostadskostnader utgår från SCB:s statistik över hyra i hyreslägenheter efter region, antal rum och ägarkategori. Antal rum används sedan för att beräkna kostnaderna utifrån hur många barn som ingår i hushållet, till en maxgräns om fyra rum.

Skatteverkets beräkning av genomsnittshyra

Skatteverket har vissa beräkningar avseende genomsnittshyra. Vid deklarering av fastighetshus ska fastighetsägare, när uppgift om faktiskt hyra saknas, utgå från jämförelsehyra. Jämförelsehyran ska i första hand utgå från hyran för likvärdiga bostäder och lokaler i samma byggnad eller omkringliggande byggnader. Om inte dessa finns ska fastighetsägaren använda sig av en genomsnittlig hyra för värdeområdet.²⁵⁰ Skatteverket beslutar i allmänna råd inför varje allmän eller förenklad fastighetstaxering av hyreshus om rekommenderade genomsnittshyror för bostäder och lokaler i alla värdeområden. Vidare lämnar myndigheten rekommenderade genomsnittshyror för hyreshus uppdelat på hyresområden. Hyresområden kan bestå av ett eller flera värdeområden.²⁵¹

SCB:s statistik rörande boendeutgifter

SCB samlar in och tillgängliggör statistik kopplat till diverse boendeutgifter. Bland annat samlar myndigheten in hyresuppgifter direkt från fastighetsägare via frågeformulär, och sambearbetar dessa uppgifter med uppgifter från lägenhetsregistret och fastighetstaxerings-

²⁴⁸ I enlighet med 4 § 4 bostadsbidragsförordningen (1993:739) ska Försäkringskassan årligen beräkna genomsnittlig och högsta godtagbara boendekostnad.

²⁴⁹ 1 § Försäkringskassans föreskrifter om beräkning av genomsnittlig och högsta godtagbara bostadskostnad (FKFS 2023:4).

²⁵⁰ Ett värdeområde är ett geografiskt avgränsat område med fastigheter med liknande förutsättningar. Se Skatteverkets webbplats: *Jämförelsehyra och genomsnittshyra*. Hämtad 2025-10-14.

²⁵¹ Skatteverket. *Allmän fastighetstaxering – Genomsnittshyror hyreshus*. SKV 290 utgåva 3.

registret.²⁵² SCB samlar även in detaljerade uppgifter om hushållens boendeutgifter. Statistik om bostadsutgifter offentliggörs aggregerad uppdelat på bland annat bostadens upplåtelseform, åldersintervall, med mera.²⁵³

5.6 Bostadsbidrag

5.6.1 En översiktlig beskrivning av bostadsbidrag

Bostadsbidrag är en inkomstprövad socialförsäkringsförmån med såväl bostadspolitiska som familjepolitiska syften.²⁵⁴ Bestämmelser om bostadsbidrag finns i 95–98 kap. SFB och i bostadsbidragsförordningen (1993:739).

För att ha rätt till bostadsbidrag krävs att den enskilde är försäkrad i Sverige för bosättningsbaserade förmåner. Bidraget lämnas till barnfamiljer och till ungdomar som fyllt 18 men inte 29 år och som inte har barn. Enligt 95 kap. 2 § SFB betalas bidraget ut i följande avseenden:

1. bidrag till kostnader för bostad,
2. särskilt bidrag för hemmavarande barn,
3. särskilt bidrag för barn som bor växelvis, och
4. umgängesbidrag till den som på grund av vårdnad eller umgänge tidvis har barn boende i sitt hem.

Rätten till och storleken på bostadsbidraget är beroende av den försäkrades bidragsgrundande inkomst (BGI). Den försäkrades BGI beräknas enligt skatterättsliga regler och inkomster som framgår i 97 kap. SFB och ska avse summan av inkomster under kalenderåret (lika fördelat över samtliga månader) som bostadsbidrag utbetalas. Detta innebär att den enskilde vid ansökan behöver uppskatta sina framtida inkomster för de kalenderår som ansökan gäller för. Bostadsbidrag kan beviljas som längst 12 månader. Beslutsperioden blir oftast över ett årsskifte, vilket innebär att den enskilde behöver uppskatta sina framtida inkomster för två kalenderår.

²⁵² SCB (2024). *Statistikens framställning – Hyror i bostadslägenheter*.

²⁵³ SCB (2021). *Statistikens framställning, Hushållens boendeutgifter*.

²⁵⁴ Prop. 2024/25:1 *Budgetpropositionen för 2025*. Utgiftsområde 12.

För att minska risken för felaktiga utbetalningar, återkrav och skuldsättning inom bostadsbidraget har regeringen gett Försäkringskassan i uppdrag att förbereda införandet av månadsberäkning av bostadsbidrag.²⁵⁵ Genom detta kommer bostadsbidraget att baseras på mer aktuella inkomstuppgifter. Bidraget ska kunna beräknas och hanteras automatiserat. Syftet med förslaget är enligt regeringen att minska risken för felaktiga utbetalningar, återkrav och skuldsättning inom bostadsbidraget. Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Handläggning av bostadsbidrag

Bostadsbidraget betalas ut löpande (månadsvis) som preliminärt bostadsbidrag. Slutligt bostadsbidrag fastställs när Skatteverket har fattat beslut om slutlig skatt för den enskilde. Försäkringskassan fattar då beslut om slutligt bostadsbidrag.²⁵⁶

Handläggningen av preliminärt bostadsbidrag är i hög grad manuell, men Försäkringskassan arbetar med att automatisera vissa delar av handläggningen. Beslut om slutligt bostadsbidrag sker i huvudsak helt automatiserat, inklusive eventuella beslut om återkrav eller tilläggsutbetalning.²⁵⁷ I handläggningen av slutligt bostadsbidrag beräknas bidraget utifrån den försäkrades fastställda inkomst för året från Skatteverket, relevanta ersättningar från CSN samt utbetalningar av etableringsersättning.²⁵⁸

Försäkringskassan har sedan 2019 tillgång till individuppgifter (däribland inkomstuppgifter) som lämnas i arbetsgivardeklarationen till Skatteverket (månadsuppgifter). Dessa uppgifter hämtas i samband med handläggning av ansökan för att bedöma rimligheten i de inkomstuppgifter som den enskilde uppgett. Rimlighetsbedömningen görs baserat på typ av inkomst, arbetets omfattning, tidigare BGI och andra uppgifter som finns internt på Försäkringskassan.²⁵⁹

Vår kartläggning visar att det är vanligt att Försäkringskassan begär in kompletterande underlag vid förstagångsansökningar, det

²⁵⁵ Det finns ett utkast till lagrådsremiss. *Ett mer träffsäkert och korrekt bostadsbidrag*. Dnr S2025/01299. Regeringen har remitterat utkastet med svarsdatum den 1 oktober 2025.

²⁵⁶ Bostadsbidragets konstruktion innebär att den enskilde automatiskt blir återbetalnings-skyldig.

²⁵⁷ Riksrevisionen (2018). *Återkrav av bostadsbidrag*. RiR 2018:4, s. 20.

²⁵⁸ ISF (2016). *Kontroller i handläggningen av bostadsbidrag*. Rapport 2016:7, s. 57.

²⁵⁹ Försäkringskassan (2004). *Bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar*. Vägledning 2004:10, version 22. Dnr 2024/026880, s. 68.

står för runt tio procent av samtliga ärenden. Begäran om komplettering görs i cirka 75 procent av ärendena och kan röra uppgifter om barn, inkomstuppgifter och bostadskostnader. I förstagångsansökningar handlar kompletteringar i de flesta fall om att fastställa bostadskostnader. I resterande andel ärenden, som rör fortsättningsansökningar, är kompletteringsgraden 55 procent. Det är i första hand den enskilde själv som inkommer med kompletterande uppgifter.

Försäkringskassan har i olika perioder mellan 2021 och 2024 tillämpat förenklade handläggningsmoment inom bostadsbidrag i syfte att korta ned handläggningstiderna.²⁶⁰ Förenklingarna har bland annat omfattat bedömningen av sökandes bidragsgrundande inkomst (BGI) och bostadskostnader.²⁶¹

Kontroller inom bostadsbidrag

I vår kartläggning framgår att riskprofiler inte används inom bostadsbidraget. Däremot används liknande verktyg för att göra vissa enklare kontroller mot interna uppgifter för att se om uppgifterna som angivits i ansökan är korrekta. Inom bostadsbidrag pågår ett arbete med att ta fram riskprofiler av enklare slag.

Som beskrevs inledningsvis i detta avsnitt fattas beslut om slutligt bostadsbidrag utifrån den försäkrades inkomster för det gångna året. Det innebär att Försäkringskassan gör en total kontroll av inkomsterna. Myndigheten kan då upptäcka samtliga ärenden där inkomstuppgifterna som den enskilde har uppgett inte stämmer med den fastställda inkomsten för året från Skatteverket.

5.6.2 Orsaker till felaktiga utbetalningar och bidragsbrott inom bostadsbidrag

I den omfattningsstudie Försäkringskassan genomförde avseende år 2021 skattade myndigheten omfattningen av felaktiga utbetalningar inom bostadsbidrag till totalt 748 miljoner kronor.²⁶² De felaktiga utbetalningarna inom förmånen orsakas näst intill enbart av

²⁶⁰ Försäkringskassans årsredovisningar 2021–2024.

²⁶¹ Försäkringskassans årsredovisningar 2021–2024.

²⁶² Försäkringskassan (2023). *Felaktiga utbetalningar av bostadsbidrag*. PM 2023:1.

enskilda (741 miljoner kronor). Försäkringskassan bedöms endast orsakat en procent av de felaktiga utbetalningarna.

Av felen som orsakats av enskilda bedöms 51 procent bero på att uppgifterna var oriktiga redan vid ansökan. Försäkringskassan bedömer att 31 procent av felen orsakade av enskilda är avsiktliga. Myndigheten konstaterar att bostadsbidraget är särskilt utsatt för enskilda som systematiskt år efter år lämnar oriktiga uppgifter och därför felaktigt får bostadsbidrag.²⁶³ Trots detta är det väldigt få ärenden inom förmånen som skickas till kontrollutredningsverksamheten, som ansvarar för att utreda misstänkt avsiktliga fel och besluta om en eventuell polisanmälan.

Under 2024 utförde Försäkringskassan cirka 3 400 kontrollutredningar inom bostadsbidrag.²⁶⁴ Andelen utredningar som avslutades med en åtgärd inom förmånen samma år var runt 50 procent.

Identifierad orsak – felaktiga inkomstuppgifter

Försäkringskassan litar i hög utsträckning på uppgifter som den enskilde lämnar vid ansökningstillfället. Det medför att det till stor del saknas kontrollmekanismer mot att begå avsiktliga fel och bidragsbrott. Under 2021 betalade Försäkringskassan ut 587 miljoner kronor felaktigt inom bostadsbidrag på grund av att den enskilde uppgett felaktiga inkomstuppgifter, varav 141 miljoner kronor bedöms bero på avsiktliga fel.²⁶⁵

När en enskild ansöker om bostadsbidrag ska denne uppskatta sina inkomster för kalenderåret. Inför beslut om slutligt bostadsbidrag görs en kontroll mot den enskildes fastställda inkomster för det gångna året. Därmed kan samtliga felaktiga utbetalningar som beror på felaktiga inkomstuppgifter upptäckas och återkrävs. Denna konstruktion av förmånen leder till att det blir mycket fel. Det kan vara svårt för den enskilde att redan vid ansökningstillfället uppskatta sina inkomster för det kommande året, särskilt för enskilda med oregelbundna inkomster.

Den höga andelen fel med felaktiga inkomstuppgifter leder till att många som får bostadsbidrag blir återbetalningsskyldiga efter att beslut om slutligt bostadsbidrag har fattats. Statistik från Försäk-

²⁶³ Försäkringskassan (2023). *Försäkringskassans lägesbild 2023*, s. 41.

²⁶⁴ Försäkringskassans årsredovisning 2024, s. 140–142.

²⁶⁵ Försäkringskassan (2023). *Felaktiga utbetalningar av bostadsbidrag*. PM 2023:1, s 17.

ringskassan visar att 40 procent av alla som fick bostadsbidrag utbetalt under 2022 fick ett återkrav efter beslut om slutligt bostadsbidrag under 2023. Ett återkrav kan få stora negativa konsekvenser för enskilda som oavsiktligt lämnat felaktiga inkomstuppgifter, särskilt då den som ansöker om bostadsbidrag ofta redan är i en ekonomiskt ansträngd situation. Av de enskilda som fick ett återkrav var det endast 27 procent som förmådde att betala kravet inom 30 dagar, resterande fick därmed en skuld. Detta innebär att 29 procent av alla som fick bostadsbidrag utbetalt under 2022 därefter blev skuldsatta under 2023, cirka 67 000 personer.²⁶⁶

Vidare förekommer det att samma personer år efter år avsiktligt utnyttjar de svaga kontrollmekanismerna i bostadsbidraget för att tillskansa sig felaktiga utbetalningar.²⁶⁷ Enskilda som har fått större felaktiga utbetalningar betalar i lägre utsträckning tillbaka pengar till Försäkringskassan.²⁶⁸ Enskilda som begår avsiktliga fel är även i hög utsträckning redan skuldsatta. Försäkringskassan konstaterar själva att de felaktiga utbetalningarna sannolikt är pengar som inte kommer att återbetalas till staten i någon större utsträckning.²⁶⁹

Identifierad orsak – vistelse eller bosättning utomlands

Bostadsbidrag är en bosättningsbaserad förmån, vilket innebär att den försäkrade som huvudregel måste vara bosatt och folkbokförd i Sverige för att ha rätt till bidrag. Under 2021 uppskattar Försäkringskassan att 49 miljoner kronor utbetalades felaktigt till personer som vistas eller bosatt sig utomlands och inte längre har rätt till bosättningsbaserade förmåner.²⁷⁰

Försäkringskassan får impulser från Skatteverket när enskilda anmäler ändrad folkbokföring i samband med att de flyttar utomlands. Om enskilda som uppbär förmåner flyttar eller befinner sig utomlands utan att meddela vare sig Skatteverket eller Försäkringskassan saknas det ofta förutsättningar att upptäcka detta. Försäkringskassan förlitar sig till stor del på underrättelser från kommu-

²⁶⁶ Försäkringskassan (2024). *Bostadsbidrag, krav och skuld*. Dnr 2024/007243.

²⁶⁷ Försäkringskassan (2023). *Försäkringskassans lägesbild 2023*, s. 41 f.

²⁶⁸ Försäkringskassan (2023). *Försäkringskassans lägesbild 2023*, s. 46 f.

²⁶⁹ Försäkringskassan (2023). *Försäkringskassans lägesbild 2023*, s. 40 f.

²⁷⁰ Försäkringskassan (2023). *Felaktiga utbetalningar av bostadsbidrag*. PM 2023:1, s. 19.

nerna för att upptäcka felaktiga utbetalningar på grund av att den enskilde vistas eller bosatt sig utomlands.²⁷¹

Majoriteten (81 procent) av hushållen som fick bostadsbidrag under 2023 var barnfamiljer. Uppgifter om att ett barn eller en elev inte deltar i utbildningsverksamhet kan vara en träffsäker indikator för att snabbt upptäcka barnfamiljer som inte längre befinner sig i landet, och därigenom inte längre har rätt till bostadsbidrag. Vi lämnar i kapitel 9 förslag om att det ska införas ett nationellt frånvaroregister. Vidare så föreslås Utbetalningsmyndigheten få tillgång till uppgifter ur det frånvaroregistret i syfte att upptäcka misstänkt felaktiga utbetalningar till enskilda som inte längre befinner sig i landet. Med hjälp av underrättelser från Utbetalningsmyndigheten kommer Försäkringskassan att kunna upptäcka fler felaktiga utbetalningar på grund av vistelse eller bosättning utomlands.

Utbetalningsmyndigheten håller även på att ta fram en generell bosättningsmodell för att upptäcka personer som inte längre bor i Sverige trots att de är folkbokförda här. Det är ännu inte bestämt vilka förmåner modellen ska omfatta. Dessutom pågår en utredning som ser över nya verktyg för att upptäcka vistelse eller bosättning utomlands.²⁷²

Identifierad orsak – felaktig folkbokföring inom Sverige

När en enskild ansöker om bostadsbidrag gör Försäkringskassan kontroll mot folkbokföringen. Den som får bostadsbidrag är skyldig att anmäla till myndigheten om denne flyttar under tiden hen får bostadsbidrag.

Det förekommer att enskilda inte anmäler till Försäkringskassan att man har flyttat, vilket kan påverka rätten till eller storleken på bidraget. Försäkringskassan får impulser från Skatteverket om den enskilde anmäler ändrad folkbokföringsadress. Om dessa impulser kommer in för sent, eller Försäkringskassan inte hinner ta om hand dessa innan utbetalning kan bostadsbidrag komma att betalas ut felaktigt. I de fall där den enskilde inte anmäler ändrad folkbokföringsadress till Skatteverket kan felaktiga utbetalningar fortgå under längre tid. Det förekommer även att enskilda inte anmäler ändringar, eller

²⁷¹ Försäkringskassan (2023). *Försäkringskassans lägesbild 2023*, s. 20.

²⁷² Dir. 2025:34 *Kraftfulla verktyg för kontroll av utbetalning av socialförsäkringsförmåner till personer som lämnat Sverige*. Se även avsnitt 5.1.4.

lämnar oriktiga uppgifter om samboendeskap. Det kan exempelvis handla om att samboende skenseparerar, och den ena parten felaktigt folkbokför sig på en annan adress för att få ett högre bidragsbelopp.

I omfattningsstudierna som Försäkringskassan genomförde avseende år 2021 uppskattar myndigheten att det utbetalades cirka 100 miljoner kronor felaktigt på grund av felaktig folkbokföring inom Sverige. Av beloppen bedöms 97 miljoner kronor bero på felaktiga uppgifter om samboende, inklusive vid skenseparation.

5.6.3 Förutsättningar för att tillvarata interna uppgifter

Inom bostadsbidrag finns goda förutsättningar och upparbetade rutiner för att dela interna uppgifter mellan ärenden och ärendeslag. I vår kartläggning har det framkommit att det finns identifierade interna uppgiftsmängder och så kallade impulskartor, som beskriver när och hur uppgifter ska delas internt och på vilket sätt man önskar ta del av dem. Det kan förekomma att en uppgift delas direkt till handläggaren, via journal i ärendet eller att handläggaren själv kan gå in i ärendet via handläggningssystemet och hämta uppgiften.

I vår kartläggning har det inte framkommit att det skulle föreligga någon intern sekretess mellan myndighetens ärendeslag på ett sådant sätt att det hindrar ett internt uppgiftsutbyte i handläggningen. Däremot finns det viss behörighetsstyrning som begränsar tillgång till vissa typer av uppgifter.

Av vår kartläggning framgår att det skulle gå att automatisera och digitalisera hanteringen kring det interna uppgiftsutbytet ytterligare. Det handlar inte om rättsliga eller tekniska hinder mot en sådan utveckling, det är i stället en fråga om budget och prioriteringen i den interna utvecklingen som begränsar möjligheten.

5.6.4 Behov av uppgifter från andra myndigheter

Det har i vår kartläggning förts fram ett behov av att, under den tid preliminärt bostadsbidrag betalas ut, löpande kunna inhämta de tidigare nämnda månadsvisa inkomstuppgifterna från Skatteverket. Individuppgifterna kan användas för att göra kontroller och däri-

genom förebygga felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Vår kartläggning visar att det föreligger en rättslig osäkerhet på Försäkringskassan kring huruvida sådana kontroller är rättsligt möjliga att göra i dag.

Inom bostadsbidrag har det även förts fram ett behov av impulser från Migrationsverket om återkallelser av uppehållstillstånd (se mer om detta i avsnitt 5.1.3 och 5.1.6). Det förekommer att uppehållstillstånd återkallas under tid med preliminärt bostadsbidrag, vilket medför att en enskild inte längre har rätt till bidraget. Försäkringskassan upptäcker sådana felaktiga utbetalningar endast i de fall där den enskilde lämnar in en ny ansökan. Riksrevisionen bedömer att det mellan 2014 och 2020 sammanlagt betalades ut drygt 18,9 miljoner kronor felaktigt inom bostadsrelaterade förmåner till personer med återkallat uppehållstillstånd.²⁷³ Detta inkluderar bostadsbidrag, bostadstillägg och särskilt bostadstillägg till pensionärer.

5.6.5 Finns det några rättsliga hinder för uppgiftsutbyte med andra myndigheter?

Löpande kontroller mot inkomstuppgifter

Underlag från Försäkringskassan visar att det rättsliga stödet på avdelningen för Barn och familj under 2022 bedömde att myndigheten saknar rättsliga förutsättningar för att hämta in inkomstuppgifter från Skatteverket för löpande kontroller inom bostadsbidrag. I underlaget efterfrågas ställningstaganden i frågan från Rättsavdelningen på Försäkringskassan. I våra dialoger med myndigheten framkommer att inget ytterligare underlag finns. Det förefaller som att Rättsavdelningen inte har utrett frågan.

En förväntad effekt av att Försäkringskassan gavs tillgång till månadsvisa inkomstuppgifter från Skatteverket var just ökade kontrollmöjligheter, även under tid med utbetalning. Det framgår av

²⁷³ Riksrevisionen (2023). *Systemet för återkallelse av uppehållstillstånd*. RiR 2023:19, s. 37.

förarbetena till lagen.²⁷⁴ Vi konstaterar samtidigt att det har skett omfattande regelutveckling de senaste åren, både vad gäller ökade möjligheter att dela uppgifter mellan myndigheter och för Försäkringskassan att använda personuppgifter i sitt kontrollarbete.²⁷⁵ Vi anser inte att det krävs regelutveckling för att Försäkringskassan ska kunna hämta in månadsvisa inkomstuppgifter från Skatteverket för löpande kontroller av bostadsbidrag. Vi bedömer att Försäkringskassan har stöd för detta.

Aviseringar om återkallelse av uppehållstillstånd

Vi har fört dialoger med Försäkringskassan om behovet av aviseringar från Migrationsverket vid återkallelse av uppehållstillstånd. Under utredningens gång har Försäkringskassan tagit ställning och bedömt att det inte längre saknas rättsliga förutsättningar för att ta del av sådana uppgifter. Däremot behöver myndigheten internt se över hur de tjänster som redan finns används. Mer om problematiken och hur tjänsterna kan utvecklas framöver beskrivs i avsnitt 5.1.6

5.6.6 Behov av nya uppgiftsmängder

I vår kartläggning har det förts fram ett behov av att få digital tillgång till uppgifter om bostadskostnader, exempelvis från ett register över bostadskostnader. Försäkringskassan uppskattar att felaktiga utbetalningar på grund av oriktiga uppgifter om bland annat bostadskostnad uppgick till tre miljoner kronor under 2021.²⁷⁶

Med digital tillgång till uppgifter om bostadskostnader finns det förutsättningar för att effektivisera handläggningen. Utredning av

²⁷⁴ I prop. 2016/17:58 *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 133, beskrivs att uppgifter per betalningsmottagare som lämnas varje månad i en arbetsgivardeklaration kommer att kunna användas för kontroll av inkomstuppgifter som finns hos Försäkringskassan. Det är av stort värde att få individbaserad information om intäkter som har lämnats månaden efter den månad inkomsten betalats ut jämfört med att få del av en summerad information som är ett år gammal. Genom att Försäkringskassan får tillgång till uppgifterna redan i samband med beräkning och beslut undviks också vissa ärenden om återkrav av felaktigt utbetald ersättning. Kontrollen av gjorda utbetalningar kan dessutom förbättras. De felaktiga utbetalningarna som beror på felaktiga inkomstuppgifter bör bli enklare att upptäcka. De uppgifter som Försäkringskassan har behov av är uppgift om värdet av ersättning eller förmån som har getts ut samt identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och den som uppgiften lämnats för.

²⁷⁵ Se exempelvis LUFFA och prop. 2023/24:29 *En ny dataskyddsreglering på socialförsäkringsområdet*.

²⁷⁶ Försäkringskassan (2023). *Felaktiga utbetalningar av bostadsbidrag*. PM 2023:1.

bostadskostnader utgör ett tidkrävande moment i handläggningen av förmånen, särskilt att utreda vad som ingår i en hyresavgift. Försäkringskassan har sedan 2021 delvis tagit bort vissa utredningskrävande moment, däribland sådana som rör bostadskostnader och hyresavgifter. Myndigheten motiverar förändringen med att hyran i de allra flesta ansökningar är högre än det beräkningsgrundade maxbeloppet, varpå ytterligare kostnader inte påverkar bidragets storlek.²⁷⁷

Vi har utrett behovet av digital tillgång till uppgifter om bostadskostnader samt förutsättningarna för det, se avsnitt 5.7.

5.6.7 Centrala fynd och förbättringsområden

Enkla kontroller och utredningsåtgärder har inte prioriterats

Det finns brister i Försäkringskassans arbete med att motverka och förhindra felaktiga utbetalningar inom bostadsbidrag. Särskilt avseende den hantering som sker under den tid som utbetalningen pågår. Bristerna finns även i handläggningen till viss del, främst på grund av resursskäl.

Försäkringskassan har i olika perioder mellan 2021 och 2024 tillämpat förenklade handläggningsmoment inom bostadsbidrag i syfte att korta ned handläggningstiderna.²⁷⁸ Detta har bland annat omfattat bedömningen av sökandes BGI och bostadskostnader. En förkortad handläggningstid har vid dessa tillfällen prioriterats högre än att genomföra vissa kontroller och utredningsmoment som kan förhindra och förebygga felaktiga utbetalningar.

Den förenklade handläggningen har bland annat inneburit att inkomstuppgifter som den enskilde uppgett inte har kontrollerats mot månadsvisa inkomstuppgifter från Skatteverket. Försäkringskassan har i stället förlitat sig på den avstämning som görs inför beslut om slutligt bostadsbidrag för att upptäcka felaktigheter i efterhand. En förenkling av handläggningen innebär att myndigheten frångått sedan tidigare etablerade utredningsmoment. Om den enskilde lämnat oriktiga uppgifter leder det oundvikligen till felaktiga utbetalningar. Det är dock avhängigt om ärendet kan anses vara tillräckligt utrett utifrån sin beskaffenhet.²⁷⁹

²⁷⁷ Försäkringskassans årsredovisning 2024, s. 37.

²⁷⁸ Försäkringskassans årsredovisningar 2021–2024.

²⁷⁹ Se vidare om detta i kapitel 4.

Den förenklade handläggningen medför att arbetsbelastning och ärendevolymer på Försäkringskassan mer eller mindre flyttas från handläggningen till andra delar av myndigheten, såsom kontrollverksamheten och i viss mån återkravsverksamheten. Att myndigheten beslutar om ett återkravsärende garanterar dock inte att de felaktiga utbetalningarna kommer återbetalas till staten.

Det saknas ett löpande och systematiskt kontrollarbete

Sammantaget visar vår kartläggning att Försäkringskassan har goda förutsättningar att förhindra och motverka en stor del av de omfattande felaktiga utbetalningarna som beror på felaktiga inkomstuppgifter inom bostadsbidrag. Det finns en rättslig osäkerhet kring förutsättningarna för att inhämta inkomstuppgifter från arbetsgivardeklarationerna för att göra löpande kontroller. Som beskrivs tidigare i avsnitt 5.6.4 och avsnitt 5.6.5 använder inte myndigheten dessa uppgifter för att göra sådana kontroller inom bostadsbidrag.

Att löpande göra kontroller medför inte att de felaktiga utbetalningarna upphör. Bostadsbidragets konstruktion innebär att även om Försäkringskassan efter en löpande kontroll skulle ges möjlighet att sluta betala ut eller jämka preliminärt bostadsbidrag när hushållet överskridit vissa inkomster så ändras inte det faktum att redan utbetalt bostadsbidrag helt eller delvis kan komma att återkrävas, efter att beslut om slutligt bostadsbidrag har fattats. Det samma gäller om Försäkringskassan i ett tidigt skede upplyser hushållet om att anmäla ändrade inkomster. Det är möjligt att andelen återbetalningskyldiga hushåll inte skulle förändras, men däremot skulle skuldbeloppen minskas kraftigt.

Som framgår ovan finns det olika uppfattningar på Försäkringskassan avseende de rättsliga möjligheterna att använda inkomstuppgifter från arbetsgivardeklarationerna för löpande kontroller. Vår kartläggning visar att den rättsliga osäkerheten även omfattar förutsättningarna för att använda interna uppgifter om den enskildes inkomst för att göra kontroller under tid som bostadsbidraget betalas ut. Vi anser inte att det krävs regelutveckling för att möjliggöra ett sådant arbetssätt.

Löpande kontroller mot månadsvisa inkomstuppgifter kan inte stoppa eller förhindra samtliga felaktiga utbetalningar kopplade till

felaktiga inkomstuppgifter, men även små effekter kan ge stora statsfinansiella besparingar. Bara under de senaste åren där Försäkringskassan har haft tillgång till individuppgifter har myndigheten, hittills, vid slutligt bostadsbidrag ställt återkrav på uppemot 3,6 miljarder kronor som betalats ut felaktigt.²⁸⁰

Det får även negativa konsekvenser för de enskilda i och med att de får ett återkrav riktat mot sig. Som beskrivs i avsnitt 5.6.2 blir merparten av de enskilda som blir föremål för ett återkravsärende efter beslut om slutligt bostadsbidrag skuldsatta.

Förutsättningar för att motverka systematisk brottslighet

Bostadsbidragets konstruktion leder till att många enskilda begår oavsiktliga fel. Men förmånen är även särskilt utsatt för systematiska brottsupplägg där enskilda år efter år avsiktligt lämnar oriktiga uppgifter och felaktigt erhåller bostadsbidrag.²⁸¹

Vid handläggning av bostadsbidrag framgår det i handläggningssystemet om den försäkrade i det aktuella ärendet tidigare varit föremål för en kontrollutredning. Majoriteten av de som lämnar felaktiga inkomstuppgifter inom bostadsbidrag blir däremot inte föremål för en kontrollutredning. Under 2024 blev strax över 69 000 personer återbetalningsskyldiga efter beslut om slutligt bostadsbidrag.²⁸² Under samma år avslutades 1 700 kontrollutredningar inom bostadsbidrag med någon form av åtgärd.²⁸³ Detta indikerar att en absolut majoritet av de som årligen lämnar oriktiga inkomstuppgifter inte kommer vara föremål för en kontrollutredning, varpå en sådan indikationsuppgift inte kommer att tillgängliggöras handläggaren vid en ny ansökan.

Det har i vår kartläggning förts fram behov av att även kunna sätta en markering i handläggningssystemen, en så kallad *flaggning*, av enskilda som tidigare orsakat felaktiga utbetalningar. Det vill säga att utöver uppgift om tidigare kontrollutredningar även uppmärksamma handläggare på förekomst av tidigare återkrav inom bostadsbidrag. Det har uppgetts att det i dag saknas rättsliga förutsättningar

²⁸⁰ Vår egen beräkning. Summering av återkravsbelopp vid slutligt bostadsbidrag från Försäkringskassans återredovisningar 2020–2024.

²⁸¹ Försäkringskassan (2024). *Lägesbild – Försäkringskassans allvarligaste risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott 2023*. PMi 2024:4, s. 41.

²⁸² Försäkringskassans årsredovisning 2024, s. 160.

²⁸³ Försäkringskassans årsredovisning 2024, s. 140–142.

att använda den typen av flaggningar inom bostadsbidrag. I Försäkringskassans vägledning för bostadsbidrag framgår bland annat att det vid rimlighetsbedömningen av inkomstuppgifter kan vara lämpligt att se till tidigare ärenden om bostadsbidrag, om den försäkrade till exempel har fått ett eller flera krav på återbetalning.²⁸⁴

Det bör noteras att Försäkringskassan redan i dag arbetar med denna typ av flaggning av enskilda i andra ärendeslag, bland annat inom tillfällig föräldrapenning. I en rapport från 2018 beskriver ISF att Försäkringskassan genomför en så kallad uppföljningskontroll.²⁸⁵ Denna kontroll innebär att en enskild som i en tidigare ansökan lämnat oriktiga uppgifter hamnar i en uppföljningskontroll. Uppföljningskontrollen genomförs även om det nya ärendet har ett lågt riskvärde. Försäkringskassan anser att det finns ett signalvärde i fortsatt kontrollera enskilda som gjort fel för en tid framöver. Att detta arbets sätt förekommer finns även beskrivet i tidigare utredningar och myndighetens egna publicerade rapporter.²⁸⁶ Vi har även fått det beskrivet för oss att den rättsliga osäkerheten av att tillämpa flaggning inte förekommer inom andra förmånsavdelningar.²⁸⁷

Det är möjligt att begreppet flaggning kan tolkas på olika sätt. Men skillnaden mellan att en enskild flaggas i handläggningssystemet eller i utfallet av en regelbaserad riskprofil, som görs inom tillfällig föräldrapenning, borde vara semantisk snarare än rättslig. Vi kan för övrigt inte se den rättsliga skillnaden mellan att i handläggningen tillgängliggöra en uppgift om tidigare kontrollutredningar (så som det redan görs i dag inom bostadsbidrag) och att uppmärksamma handläggaren om tidigare återkrav eller upptäckta felaktiga utbetalningar till en enskild.

Oavsett hur Försäkringskassan ställer sig till att flagga enskilda i handläggningssystemen, utifrån vad som beskrivits ovan, är förekomsten av tidigare återkrav en tydlig indikation som bör beaktas i

²⁸⁴ Försäkringskassan (2004). *Bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar*. Vägledning 2004:10, version 22. Dnr 2024/026880, s. 68.

²⁸⁵ ISF (2018). *Profilering som urvalsmetod för riktade kontroller – En granskning av träffsäkerheten, effektiviteten och rättssäkerheten i Försäkringskassans modeller för riskbaserade kontroller*. ISF rapport 2018:5, s. 48.

²⁸⁶ SOU 2022:31 *Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB*, s. 281–282 och Försäkringskassan (2018). *Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning*. Socialförsäkringsrapport 2018:1, s. 36.

²⁸⁷ I kartläggningen nämns att dylika flaggningar för handläggare finns med som önskvärd och planerad utveckling inom Försäkringskassan under hösten 2025.

handläggningen av ärendet. Det är därför viktigt att handläggare får information om tidigare utredningar och återkrav.²⁸⁸

Flaggningar i handläggningssystemen om en enskild varit eller är föremål för utredningar och återkrav bör enligt vår bedömning kunna göras om det är behövligt samt sker på objektiva och rimliga grunder. Det gäller inte bara inom bostadsbidrag, utan även andra förmåner. Det handlar om att underlätta för handläggare som då inte behöver göra manuella eftersökningar i tidigare ärenden. Det bör poängteras att flaggning inte innebär att uppgifter som lämnas vid ett senare tillfälle automatiskt bedöms vara oriktiga.

Att systematiska brottsupplägg inom bostadsbidraget kan fortgå år efter år med enskilda som lämnar oriktiga inkomstuppgifter och felaktigt får ersättning utbetalddisar att Försäkringskassan inte fullt ut arbetar på ett sådant sätt som beskrivs i myndighetens vägledning.²⁸⁹ I vår kartläggning framgår att det saknas personella resurser och är alltför tidskrävande att utföra fler manuella utredningsmoment i handläggningen, exempelvis att leta fram uppgifter om återkrav i tidigare ärenden. Att i stället redan i handläggningssystemet flagga om den sökande fått återkrav i tidigare ärenden hade kunnat effektivisera handläggningen.

5.7 Förutsättningar för ett register över bostadskostnader

För att kunna handlägga ärenden om bostadsbidrag och bostadstillägg mer effektivt och med större träffsäkerhet har Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan framfört att de har behov av elektronisk tillgång till uppgifter om bostäder. Tydligast är behovet av uppgifter om den enskildes bostadskostnader. Bostadskostnad kan bestå av flera komponenter som exempelvis hyra, elkostnader och föreningsavgifter. I detta avsnitt redogörs för vår bedömning av förutsättningarna för ett register över bostadskostnader.

²⁸⁸ Flaggning reser även en rad frågor, såsom exempelvis vilka kriterier som ska vara styrande för att en markering ska göras och vilka förmåner och ärenden som den ska ta hänsyn till. Vidare behöver man redogöra för vad markeringen står för, hur länge markeringen ska finnas kvar i handläggningssystemen och vilka funktioner och handläggargrupper inom myndigheten som ska kunna ta del av den. Sett utifrån persondataskydd handlar det om profilering.

²⁸⁹ Försäkringskassan (2023). *Försäkringskassans lägesbild 2023*, s. 41 f.

5.7.1 Många olika uppgifter om hyresrätter behövs

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har beskrivit att det behövs ett flertal uppgifter per hyresrätt eller bostadsrätt för att ett register över bostadskostnader ska kunna ge den efterfrågade nyttan. Dessa är:

- Bostadens adress.
- Information i registret som kopplar ihop en specifik person/personer med bostadens adress.
- Hyra inklusive eventuella kostnader (per månad) som är knutna till bostaden och boendet, exempelvis parkeringsavgift, garage, förråd, bredband, och kristillägg (och när detta senast ändrades).
- Uppgifter om uppvärmning, vattenförbrukning och elförbrukning och huruvida dessa delar ingår i hyran eller inte.
- Tillträdesdatum, inflyttningsdatum och annan information kopplad till hyresperiod.
- Uppgift om bostadsyta.
- Uppgift om antal rum.
- Uppgifter om eventuella inneboende personer.
- Eventuella lånehandlingar (avser kooperativ hyresrätt).
- Eventuella hyresfria månader samt tidsperiod för dessa.
- Eventuell hyresrabatt samt tidsperiod för detta.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har fört fram att de behöver uppgifter från register över bostadskostnader på daglig basis. De båda myndigheterna behöver också kunna få någon form av avisering från register över bostadskostnader om uppgifterna om bostadens kostnad eller något annat ändras.

För att kunna införa en central registrering av bostadskostnader är två alternativ tänkbara: Antingen ett centralt register förenat med uppgiftsskyldighet för hyresvärdar med flera, eller ett centralt register baserat på frivilligt ingivande.

Boende i hyresrätt är den vanligaste boendeformen för Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens respektive förmånstagare.

För enskilda som erhåller bostadsbidrag från Försäkringskassan bor 89,6 procent i en hyresrätt. Övriga förmånstagare bor i bostadsrätt, småhus eller i annan boendeform. För Pensionsmyndighetens del bor 67 procent i hyresrätt, 13 procent i bostadsrätt, 9 procent i särskilt boende och 12 procent i egen fastighet.²⁹⁰ För Försäkringskassans del innebär det att cirka 166 000 bidragsmottagare under 2024 bodde i hyresrätt, och 19 000 bodde i någon annan boendeform.²⁹¹

Utifrån detta bedömer vi att ett register över bostadskostnader hade gjort mest nytta för hyresrätter. För övriga boendeformer handlar det om så pass få förmånstagare att nyttan med ett sådant register bedöms vara liten. Givet den låga andel av förmånstagare i övriga boendeformer kan det inte anses proportionerligt, både gällande administrativa kostnader och integritetsaspekter, att samla in uppgifter för sådana boendeformer. Antalet felaktiga utbetalningar i dessa boendeformer är för lågt. Mot bakgrund av detta har vi avgränsat oss till att undersöka ett register över bostadskostnader för hyresrätter.

5.7.2 Ett bostadsregister har utretts tidigare

Frågan om olika former av bostadsregister har utretts tidigare. Tidigare utredningar pekar på att det finns ett behov av att samla och tillgängliggöra uppgifter om bostäder, fastigheter och vissa kostnader kopplade till dessa.²⁹² Frågan om ett register över bostadsrätter har även nyligen tagits vidare i ett utkast till en lagrådsremiss.²⁹³ Lantmäteriet ansvarar i dag för ett nationellt lägenhetsregister. Det registret innehåller endast faktauppgifter om bostäderna i sig, inte vem som är folkbokförd där eller vilka kostnader som hör till bostaden i fråga.

I betänkandet *Bättre information om hyresbostäder – kartläggning av andrahandsmarknaden och ett förbättrat lägenhetsregister*

²⁹⁰ Statistik från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten avseende andel ärenden inom bostadsbidrag, respektive bostadstillägg för pensionärer, uppdelat på boendeformer.

²⁹¹ Beräknat utifrån Försäkringskassans uppgifter om att 89,6 procent av bidragsmottagare bor i hyresrätt samt statistik över totala antalet bidragsmottagare från Försäkringskassans årsredovisning 2024.

²⁹² SOU 2022:36 *Ett register för alla bostadsrätter*, SOU 2023:65 *Bättre information om hyresbostäder* och SOU 2021:50. *Fri hyressättning vid nyproduktion*. Se även ds 2022:13 *Utkast informationsutbyte*, kapitel 8.

²⁹³ Justitiedepartementet (2025). *Ett register för alla bostadsrätter*. Utkast till lagrådsremiss.

(SOU 2023:65)²⁹⁴ föreslås bland annat att fler uppgifter än i dag ska samlas in i Lantmäteriets lägenhetsregister. Där föreslås att kommunerna ska samla in uppgifter om upplåtelseform (om det rör sig om hyresrätt eller kooperativ hyresrätt). Det föreslås också att kommunerna ska kunna förelägga fastighetsägare med vite om de inte fullgör sin rapporteringsskyldighet att lämna eller uppdatera uppgifter. Vidare föreslås att fastighetsägare kvartalsvis ska lämna uppgifter om förstahandshyresgäster och datum för tillträde till Lantmäteriet. Det föreslås även att Lantmäteriet ska kunna förelägga fastighetsägare som underlåter att lämna uppgifter med vite. I frågan om huruvida uppgifter om hyra för hyresbostäder ska samlas in till lägenhetsregistret, gör utredningen bedömningen att det inte är förenligt med de rättsliga grunder som anges i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen, och att en sådan personuppgiftsbehandling inte skulle vara proportionerlig i förhållande till nyttan. I stället föreslår utredningen att SCB ska få ett regeringsuppdrag att undersöka möjligheterna att inhämta uppgifter om hyror direkt från hyresbolagen och att tillgängliggöra sådan statistik i aggregerad form. En sådan lösning syftar till att ge bättre kunskap kring hyresmarknaden som helhet, öka konsumenternas tillgång till information och öka transparensen på hyresmarknaden.

5.7.3 Finland – ett exempel på frivillig registrering

Folkpensionsanstalten (FPA) i Finland administrerar ett stort antal ersättningar, bidrag och ekonomiska stöd, bland annat bostadsbidrag och bostadsbidrag för pensionstagare. Många av de ersättningar och stöd som myndigheten betalar ut är konstruerade på ett sätt som gör det naturligt för myndigheten att samarbeta med privata aktörer. Ett exempel är studielån, där den studerande ansöker om lån från valfri bank och FPA beviljar statsgaranti för lånet. Där sker ett uppgiftsutbyte mellan FPA och bankerna direkt vid ansökan.

Likasa sker ett tätare samarbete med hyresvärdar gällande bosättningsbaserade bidrag. Utöver en e-tjänst för hyresvärdar tillhanda-

²⁹⁴ SOU 2023:65. *Bättre information om hyresbostäder – kartläggning av andrahandsmarknaden och ett förbättrat lägenhetsregister*. Syftet med utredningen var att dels undersöka i vilken omfattning hyresvärdar agerar på ett sätt som medför negativa konsekvenser för hyresgäster, närområden och hyresbostadsmarknaden, dels överväga om ett register över hyresbostäder bör införas.

håller FPA även ett elektroniskt informationsförmedlingssystem. Anslutning till systemet är frivilligt men underlättar hyresvärdarnas ärenden gentemot myndigheten. I dagsläget är drygt 200 hyresvärdar anslutna vilket innebär att myndigheten får uppgifter om hyresavtal direkt från hyresvärdarna när deras hyresgäster ansöker om bostadsbidrag.

Det förefaller som att det främsta incitamentet för hyresvärdar att ansluta sig till detta system är att minska den administrativa kostnaden som kan uppstå för dem i deras kontakt med, och uppgiftslämnande till, myndigheten. Systemet möjliggör även andra typer av samarbeten mellan myndigheten och privata aktörer. Gällande bostadsbidrag kan FPA i vissa situationer komma att betala ut förmån direkt till hyresvärderna, antingen genom fullmakt från den försäkrade, eller på begäran från hyresvärderna om förmånstagaren har underlåtit att betala sin hyra helt eller delvis under minst två månader i följd. Hyresvärderna har således en koppling till den enskildes förmånsärende, vilket inte är fallet i Sverige.

Ett register med frivillig anslutning, likt det i Finland, är ett alternativ till ett bostadsregister dit det är obligatoriskt att rapportera uppgifter. Utredningens bedömning gällande detta framgår nedan i avsnitt 5.7.5 under rubriken *Att låta en myndighet hålla ett register för bostadskostnader dit hyresvärdar kan ansluta sig på frivillig basis.*

5.7.4 Nyttan och kostnader med ett register över bostadskostnader

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har beskrivit vilka nyttor de ser kan realiseras med ett register över bostadskostnader för hyresrätter. Enligt myndigheterna behöver samtliga uppgifter som räknas upp i 5.7.1 samlas in och tillgängliggöras på daglig basis för att den önskade nyttan ska kunna uppnås. Det handlar både om att förhindra och motverka felaktiga utbetalningar, effektivitetsvinster i myndigheternas ärendehandläggning samt en förbättrad service gentemot enskilda.

Omfattningen av felaktiga utbetalningar

Pensionsmyndigheten kan inte svara på hur mycket felaktiga utbetalningar totalt som beror på felaktiga uppgifter om bostadskostnad, men myndigheten uppger att en fördjupad analys av resultatet från deras senaste omfattningsstudie visar att 67 miljoner kronor betalades ut under 2022 felaktigt på grund av oriktiga uppgifter om hyresavgift.²⁹⁵ Pensionsmyndigheten konstaterar också att bostadskostnader (särskilt hyresavgifter) i regel ökar årligen, varpå icke anmälda förändringar i de flesta fall leder till för lågt utbetalda belopp.²⁹⁶

Försäkringskassan uppskattar omfattningen av felaktiga utbetalningar inom bostadsbidrag som beror på felaktiga uppgifter om bostadskostnad till tre miljoner kronor årligen.²⁹⁷ För Försäkringskassans del handlar den stora nyttan av ett register över bostadskostnader för hyresrätter främst om effektivisering i handläggningen.

Sammantaget kan ett register över hyresavgifter innebära statsfinansiella besparingar på omkring 70 miljoner kronor årligen, i form av förhindrande felaktiga utbetalningar.

Effektivitetsvinster

Försäkringskassan har lämnat underlag som möjliggör att räkna på effektiviseringsvinsten som ett register hade kunnat innebära. Myndigheten uppger att ett register över bostadskostnader kan spara in tio minuter per ärende där sådana uppgifter behöver kompletteras. Våra beräkningar utgår från de underlag Försäkringskassan lämnat avseenden hur många hushåll som mottog bostadsbidrag under 2024 och hur många ärenden som kompletteras. Myndigheten uppger att cirka 91 procent av alla hushåll som erhöll bostadsbidrag under 2023 bodde i en hyresrätt, detta motsvarar cirka 163 000 hushåll under 2023. Försäkringskassan uppger även att vid nyansökningar (som motsvarar tio procent av ärendena under ett år inom försäkringsförmånen) kompletteras uppgift om bostadskostnad i 75 procent av ärendena. För resterande ärenden, som avser fortsättningsansökningar, är motsvarande siffra drygt 55 procent.

²⁹⁵ Skrivelse från Pensionsmyndigheten 14 mars 2025.

²⁹⁶ Pensionsmyndigheten (2022). *Felaktiga utbetalningar inom bostadstillägg och äldreomsorgsstöd*. Återrapportering av regeringsuppdrag. Dnr Fi2021/03247, Fi2022/00107.

²⁹⁷ Försäkringskassan (2023). *Felaktiga utbetalningar av bostadsbidrag*. PM 2023:1.

Om vi gör antagandet att ovanstående fördelningar som avser ärenden kan appliceras på antal hushåll i hyresrätt som erhållit bostadsbidrag under 2023, innebär detta omkring 93 000 kompletteringar av bostadskostnad avseende hyresrätter under samma år. Givet att Försäkringskassan kan spara in tio minuter per sådant ärende motsvarar detta en besparing på tolv årsarbetare.²⁹⁸ Med en årskostnad på 900 000 motsvarar detta en besparing på strax under elva miljoner kronor årligen.

Antal hushåll som erhåller bostadsbidrag är antagligen lägre än antalet kompletteringar som görs, detta är därför sannolikt en underskattning. Om ovanstående räkneexempel i stället utgår från totalt antal beslut som Försäkringskassan fattade inom bostadsbidrag under 2023 (391 081 beslut) uppgår effektiviseringsnyttan i stället till en besparing på cirka 27 årsarbetare vilket motsvarar en kostnadsbesparing på strax under 25 miljoner kronor. Detta är troligen en överskattning. Sammantaget drar vi slutsatsen att de eventuella effektiviseringsvinster för myndigheten med ett register över bostadskostnader ligger mellan 11 och 25 miljoner kronor årligen.

Pensionsmyndigheten har inte kunnat prestera liknande uppskattningar eller underlag som möjliggör att räkna på effektiviseringsvinster. Myndigheten konstaterar samtidigt att uppgifter om bostadskostnad i dag sällan kontrolleras vid ansökan, varpå sådana effektivitetsvinster sannolikt är mycket små. De framför däremot att det kan finnas effektivitetsvinster av ett sådant register gällande ändringsanmälningar. Pensionsmyndigheten kan inte uppskatta hur stora effektivitetsvinster det handlar om.

Sammantagen bedömning av nyttorna

Sammantaget kan ett register över bostadskostnad för hyresrätter potentiellt innebära statsfinansiella besparingar i form av förhindrade felaktiga utbetalningar uppemot 70 miljoner kronor årligen, och effektiviseringsvinster för Försäkringskassan mellan 11 och 25 miljoner kronor årligen. Vidare kan det finnas nyttor i form av ökad service

²⁹⁸ I en skrivelse till oss daterad den 11 september 2025 i frågan om vårt förslag om ett nationellt frånvaroregister uppger Försäkringskassan att myndighetens beräkning av årsarbetare utgår från en effektiv handläggningstid på 1 230 timmar per handläggare per år. Gällande lönekostnad utgår Försäkringskassan på att en årsarbetare kostar myndigheten 900 000 kronor årligen. Detta inkluderar behov av lokalpåverkan, chefsbehov med mera. Vår beräkning utgår från antagandet att dessa kostnader kan appliceras även här.

för enskild. Uppgifter om bostadskostnad skulle exempelvis kunna presenteras för den enskilde vid ansökan som då skulle kunna bekräfta om uppgifterna stämmer eller inte i stället för att själv behöva uppge uppgifterna. Det kan minska den administrativa bördan för den enskilde.

Ett register över bostadskostnader för samtliga hyresrätter är kostsamt

I Sverige finns det nästan två miljoner hyresrätter fördelat på tusentals hyresvärdar.²⁹⁹ Det finns såväl stora väletablerade aktörer med flera hundra hyresrätter som bostadsrättsföreningar med en till två hyresrätter i föreningen. Detta innebär att det är svårt att etablera en strukturerad uppgiftslämning. Andrahandsuthyrningar utgör ytterligare en utmaning då detta ofta är privatpersoner som hyr ut sina bostäder. Det är alltså inte bara företag som hade träffas av rapporteringsskyldigheten till bostadsregistret. Vidare innebär det en omfattande och kostsam administration för hyresvärdarna.

Av ovan följer att det rör sig om relativt mycket uppgifter från ett större antal (heterogena) aktörer som behövs hållas uppdaterad dagligen. Landsbygd- och infrastrukturdepartementet har i dialog med oss framfört att det sannolikt hade varit mycket kostsamt att ta fram och hålla ett sådant register.

För att få någon typ av ledning om kostnaderna har vi tagit del av de uppskattade kostnaderna i utkastet till lagrådsremiss om bostadsregister³⁰⁰ samt i betänkandet *Bättre information om hyresbostäder* (SOU 2023:65). Kostnaderna för uppbyggnaden av bostadsrättsregistret förväntas hamna på omkring 200–220 miljoner kronor. Uppskattningsvis avser 60 procent systemutveckling, 30 procent integration och 10 procent inhämtande av information från bostadsrättsföreningarna. Vi har ingen anledning att tro att ett register över bostadskostnaden för hyresrätter skulle bli billigare än så, snarare tvärt om.³⁰¹ Kostnaderna för uppbyggnad av lägenhetsregistret (systemutveckling, integration och inhämtandet av uppgifter) beräknas uppgå till cirka 150 miljoner kronor. Detta är dock utifrån att det

²⁹⁹ Uppgift från Hyresgästföreningen. Hämtad i maj 2025.

³⁰⁰ Justitiedepartementet (2025). *Ett register för alla bostadsrätter*. Utkast till lagrådsremiss.

³⁰¹ Justitiedepartementet (2025). *Ett register för alla bostadsrätter*. Utkast till lagrådsremiss, avsnitt 11.2.

redan finns ett befintligt register som uppgifterna förs till, och inte att ett nytt separat register bildas hos Lantmäteriet.³⁰²

En annan fråga i sammanhanget rör kostnaderna för att hålla registret. I utkastet till lagrådsremiss om bostadsregister³⁰³ bedöms kostnaden för att ajourhålla bostadsregistret uppgå till 10 miljoner kronor per år. För lägenhetsregistret bedöms att den årliga driften inklusive systemförvaltning beräknas kosta 2 miljoner kronor och förvaltningskostnaden, det vill säga ajourhållningen inklusive personalkostnader och it-stöd, uppskattas till 10 miljoner kronor per år. Vi har ingen anledning att tro att ett register över bostadskostnaden för hyresrätter skulle bli billigare utan antar att även det kostar cirka tio miljoner kronor per år.

Bostadsrättsregistret föreslås efter uppbyggnaden vara helt avgiftsfinansierad på så sätt att Lantmäteriet ska ta ut en avgift för ärenden om registrering i bostadsrättsregistret och för tillgång till och användningen av uppgifter i registret. Vi har inte närmare utrett om tillgången till uppgifterna i ett register över hyresrätter borde vara avgiftsfinansierad eller inte, men oavsett finansieringsmodell behöver registret finansieras på något sätt (antingen genom anslag eller avgift). Om Lantmäteriet håller registret behöver alltså antingen myndighetens anslag öka eller registret finansieras genom avgifter. Avgiften ska då bland annat betalas av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten när de tar del av uppgifter från registret.

Sammanfattningsvis är det sannolikt mycket kostsamt att ta fram ett register för bostadskostnader som myndigheterna har behov av, framför allt då det handlar om ett stort antal detaljerade uppgifter som ska hålla uppdaterade på daglig basis. Det finns även en uppgiftslämnarbörda som behöver beaktas.

5.7.5 Alternativa lösningar avseende bostadskostnader

Att förtydliga i SFB vad som är en bostadskostnad

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens problem är inte att få in uppgift om själva hyresavgiften (för hyresrätter) utan problemet är alla kringuppgifter om vad som ingår i hyran. Detta gör att det går att problematisera hur nyttan av ett bostadsregister ser ut jämfört

³⁰² SOU 2023:65 *Bättre information om hyresbostäder*, s. 337.

³⁰³ Justitiedepartementet (2025). *Ett register för alla bostadsrätter*. Utkast till lagrådsremiss.

med en schablonisering av bostadskostnader. En lösning för att uppnå önskad effekt om tydlighet är därför att både införa ett register över bostadskostnaden för hyresrätter och samtidigt förtydliga eller för enkla i lagstiftningen (SFB) så att det endast är bostadskostnaden som ska inräknas vid prövningen av rätten till en förmån, det vill säga inte kringkostnaderna. En sådan förändring kan förändra träffytan för förmånen. Utifrån avgränsningar i våra direktiv har vi valt att inte utreda frågan vidare.

Att samtidigt schablonisera bostadskostnaderna och införa ett nytt bostadsregister

Ett alternativ är en kombinationslösning som innebär att både schablonisera bostadskostnader och införa ett register över bostadskostnad. Registret skulle i en sådan lösning inte behöva innehålla lika många uppgifter för att realisera de nyttor som myndigheterna har lyft till oss. I en sådan lösning skulle kostnaderna av att utveckla och ajourhålla registret kunna minska. Även uppgiftslämnarbördan för de aktörer som skulle vara skyldiga att lämna och hålla sådana uppgifter i registret uppdaterade skulle vara lägre. Det skulle exempelvis kunna innefatta ett register med den faktiska hyreskostnaden, oavsett vad som ingår i den.

Givet vad som redogörs för ovan har vi ingen anledning att anta att ett sådant register trots detta inte skulle vara mycket kostsamt att utveckla och ajourhålla. Det kommer även fortsatt innebära en uppgiftslämnarbörda för ett stort antal aktörer, om än i något mindre omfattning. Samtidigt förenas en sådan kombinationslösning med vissa av de negativa konsekvenserna av schablonisering, det vill säga risken att träffytan av försäkringsförmånen förändras.

Då en sådan alternativ lösning fortsatt är förenat med stora kostnader bedömer vi inte att detta är en framkomlig väg. Lösningen kommer nämligen inte att tillföra någon ytterligare nytta vad gäller att motverka och förhindra felaktiga utbetalningar, eller effektiviseringsvinster för Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan.

Att låta en myndighet hålla ett register för bostadskostnader dit hyresvärdar kan ansluta sig på frivillig basis

Ett alternativ hade varit ett register för hyresrätter med frivillig anslutning för hyresvärdar, likt det som vi beskriver ovan finns hos FPA i Finland. I det upplägget finns det en tydlig koppling mellan hyresvärden och den enskildes ärende hos myndigheten. Då detta inte finns på samma sätt i Sverige är det oklart vad incitamenten för frivillig anslutning skulle vara i en svensk kontext.

Givet hur framför allt Pensionsmyndigheten arbetar i dag, där uppgifter om bostadskostnad inte kontrolleras i någon större utsträckning vid ansökan, är det sannolikt inte särskilt administrativt kostsamt för hyresvärdarna att besvara sådana förfrågningar, då det sällan görs förfrågningar. Samtidigt skulle en frivillig anslutning innebära kostnader för hyresvärdarna, bland annat i form av it-utveckling och en skyldighet att hålla uppgifterna uppdaterade på daglig basis. Även om staten helt skulle finansiera all den utveckling som möjliggör anslutning behöver det införas tydliga incitament för hyresvärdarna att ansluta sig, utöver enbart en kostnadstäckning.

Pensionsmyndigheten medger att ett frivilligt register som omfattar de största hyresvärdarna kan göra nytta, men har inte kunnat beskriva denna nytta mer i detalj. Försäkringskassan uppger att man inte är intresserad av ett sådant frivilligt register.

Sammantaget gör vi bedömningen att ett register med frivillig anslutning inte är en framkomlig väg.

Att endast låta hyresvärdar över en viss storlek vara rapporteringsskyldiga till registret

Ett annat alternativ för att åstadkomma ett register över bostadskostnader för hyresrätter är att endast låta hyresvärdar över en viss storlek vara rapporteringsskyldiga till registret. Exempelvis skulle det kunna införas en gräns på att hyresbolaget måste ha 500 eller 1 000 hyresgäster för att omfattas. Detta skulle kunna medföra att de företag (hyresbolag) som träffas av uppgiftsskyldigheten sannolikt inte är privatpersoner och att det samtidigt inte blir oskäligt administrativt betungande för små företag.

Eftersom det saknas ett register över hyresrätter går det inte att veta hur många av de två miljoner hyresrätter som finns som tillhör

ett stort eller litet hyresbolag. Hur träffytan i registret blir om mindre hyresbolag med ett mindre lägenhetsbestånd utesluts ur registret går alltså inte att besvara med exakthet.

Frågan är dock om ett bostadsregister som inte omfattar samtliga hyresgäster möter myndigheternas behov av ett sådant register. En av anledningarna till att införa registret är för att ge enskilda bättre service vid ansökan (eller vid en anmälan om ändrad bostadskostnad). I en situation där alla uthyrare av bostäder inte behöver rapportera in uppgifterna kommer enskilda att få olika service hos myndigheterna beroende på vem som är deras hyresvärd. Vidare är det inte säkert att effektivitetsvinsterna hos myndigheterna uppstår på det sätt som är beskrivet om det krävs olika förfaranden och ansökningsprocesser beroende på vem som är den enskildes hyresvärd. Ytterligare en aspekt rör förutsättningarna för kontroll av utbetalningarna om registret inte omfattar samtliga uppgifter som myndigheterna behöver.

Sammantaget gör vi bedömningen att ett register dit endast hyresvärdar med ett visst antal hyresgäster ska ansluta sig inte är en framkomlig väg.

5.7.6 Det är inte aktuellt att gå vidare med ett register över bostadskostnader

Som redogjorts för i detta avsnitt behöver ett register över bostadskostnader innehålla en stort mängd uppgifter som hålls uppdaterade dagligen. Även om registret avgränsas till endast hyresrätter skulle detta komma att innebära en omfattande uppgiftsinsamling från ett stort antal aktörer.

Ett sådant register skulle vara kostsamt att utveckla och hålla uppdaterat. Till detta tillkommer ytterligare kostnader kopplat till uppgiftslämnarbördan hos uppgiftsskyldiga aktörer samt integritetsaspekter i och med omfattningen av uppgiftsinsamlingen.

Utifrån den behovsbeskrivning och de kvantifierbara nyttorna som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har kunnat lämna i frågan blir vår samlade bedömning att ett register över bostadskostnader inte är tillräckligt motiverat utifrån vilka nyttor detta skulle kunna realisera. De kvantifierbara nyttorna är framför allt inte proportionerliga i relation till de stora kostnaderna ett sådant register skulle innebära. Nyttorna och kostnaderna med ett sådant register behöver även sättas i relation till andra lösningar som myndigheterna

i dag redan har möjlighet att utforska, exempelvis att schablonisera vissa ytterligare uppgifter om bostadskostnad, eller förändrade arbets sätt hos Pensionsmyndigheten såsom att driftsätta systemet för beståndsvård.

6 Goda rättsliga förutsättningar finns ofta

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten använder i sina respektive kärnverksamheter en stor mängd uppgifter av olika slag för att besluta om förmåner och ersättningar från socialförsäkringen. I huvudsak handlar det om personuppgifter i dataskyddsförordningens mening.¹ Hanteringen av dessa uppgifter är omgärdad av olika regelverk.² Vi har i vår kartläggning inte kunnat identifiera några avgörande hinder i nuvarande regelverk som gör att de båda myndigheterna inte skulle kunna använda de uppgifter som de redan har, eller hämta in de uppgifter som behövs från andra myndigheter.³

I vissa fall har vi dock sett att bestämmelser i 114 kap. socialförsäkringsbalken (SFB), som reglerar Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens personuppgiftsbehandling i kärnverksamheten, inte fullt ut stödjer sådana behandlingar som behöver göras för att tillgodose olika behov. Det försvårar arbetet för de båda myndigheterna. I kapitel 8 lämnar vi flera förslag som syftar till att lösa detta.

Tidigare har det funnits rättsliga hinder av olika slag. Dessa hinder är nu i allt väsentligt omhändertagna. Exempelvis moderniserades och utvidgades bestämmelserna i 114 kap. SFB år 2024 för att bland annat ge myndigheterna ökade möjligheter att behandla personupp-

¹ Europaparlamentet 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).

² Personuppgiftsbehandlingen omgärdas av en mängd olika regelverk. 114 kap. socialförsäkringsbalken (SFB) gäller vid behandling av personuppgifter i verksamhet som avser förmåner enligt SFB samt andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

³ I alla fall saknas inte tillgång till några avgörande uppgiftsmängder utöver det vi föreslår om ett nationellt frånvaroregister (läs mer om frånvaroregistret i kap. 9). Bedömningen bygger på resultatet från den kartläggning som vi har genomfört samt på den sammanställning av uppgiftsmängder som gjordes i en enkät av Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter (Ju 2023:22/SOU 2024:63).

gifter för kontrolländmål.⁴ Även vad gäller myndigheternas möjligheter att inhämta uppgifter från andra myndigheter gavs nya förutsättningar år 2024 i och med att den så kallade LUFFA trädde i kraft.⁵ Regeringen har dessutom föreslagit nya sekretessbrytande bestämmelser för att uppgifter ska kunna lämnas mellan myndigheter om det behövs för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar.⁶ Tillsammans öppnar detta upp stora möjligheter för att dela och använda uppgifter.

Varken inom Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens respektive kärnverksamheter finns interna sekretessgränser eller sekretess för uppgifter som förhindrar uppgiftsutbyte.⁷ Det innebär inte att samtliga uppgifter som finns tillgängliga kan spridas eller användas helt fritt. Myndigheterna behöver beakta flera regelverk som styr hur uppgifter får hanteras. Att navigera i det landskapet är en utmaning, framför allt för Försäkringskassan. Det finns hos vissa medarbetare där en föreställning om att man inte får ta del av uppgifter över förmånsgränserna. Verksamheterna är ofta osäkra på om och hur uppgifter får användas. Detta gäller även uppgifter de själva hämtat in. Osäkerheten handlar bland annat om krav som ställs vid vidarebehandling av personuppgifter. Det finns med andra ord en utbredd rättslig osäkerhet. Vår kartläggning visar att den rättsliga osäkerheten hämmar datadrivna arbetssätt, då det är osäkert för medarbetarna om det finns rättsliga förutsättningar för att testa eller implementera nya system eller arbetssätt.

Försäkringskassan har bred kompetens både avseende digitalisering och de rättsliga förutsättningarna för den. Det kommer dock inte alltid till uttryck i verksamheten eller i handläggningen. Det förekommer exempelvis olika uppfattningar om regelverkens innebörd och således även om vad som utgör rättsliga hinder och inte. Sammanfattningsvis är den stora utmaningen i dag oftare myndighetens förmåga att tillvarata uppgifter än hinder i nuvarande regelverk.

⁴ Prop. 2023/24:29 *En ny dataskyddsreglering på socialförsäkringsområdet*.

⁵ Lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

⁶ Prop. 2024/25:180 *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse*.

⁷ Inom de särskilt avgränsade statistikverksamheterna på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten gäller dock så kallad statistiksekretess (24 kap. 8 § OSL).

6.1 Tillgång till uppgifter finns men används inte

I vår kartläggning har det framförts behov av ytterligare uppgifter från andra myndigheter, men där det uteblivna uppgiftsutbytet inte beror på rättsliga hinder. Orsakerna kan i stället vara sådant som bristande samverkan mellan myndigheter och frånvaro av tekniska lösningar för informationsutbyte. Ekobrottsmyndigheten har särskilt framfört till oss att detta även handlar om förutsättningar för att kunna dela information om bolag och företag då bolag kan användas som brottsverktyg.

Behoven av ytterligare uppgifter om enskilda finns närmare beskrivna i avsnitten om respektive förmån i kapitel 5, men två kan särskilt nämnas här; uppgifter om förändrade uppehållstillstånd och försörjningsstöd från kommuner.

6.1.1 Information från Migrationsverket om förändringar i enskilds uppehållstillstånd

Utländska medborgare behöver ha uppehållstillstånd i Sverige för att kvalificera sig för förmåner inom socialförsäkringen. Det finns inga rättsliga hinder mot att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheter tar del av del av uppgifter som rör detta från Migrationsverket. Det gäller i synnerhet sedan LUFFA med sina sekretessbrytande bestämmelser trädde i kraft. Att detta ändå återkommande framförs som ett behov till oss visar att informationsutbytet inte realiserats på ett tillräckligt effektivt sätt (läs mer i avsnitt 5.1.6). Det leder till bristande kontroll av om en enskild har ett giltigt uppehållstillstånd.

En granskning från Riksrevisionen år 2023 visade att bland annat Försäkringskassan saknade effektiva metoder för att kontrollera om en person har rätt att vistas i landet. Det berodde ibland på att informationen i Migrationsverkets system kan vara svår att tolka för en extern mottagare. I vissa fall nöjde sig myndigheterna med att granska fysiska handlingar såsom uppehållstillståndskort. Dessa kan dock innehålla föråldrad information.

Försäkringskassan kontrollerar i många fall uppehållstillstånd bara vid den första ansökan om en förmån och sparar sedan uppgiften i sina handläggningssystem. Vid senare ansökningar eller utbetalningar används den sparade uppgiften i stället för att uppehållstillståndets giltighet kontrolleras på nytt. Migrationsverket ska lämna

underrättelser till Försäkringskassan för att motverka felaktiga utbetalningar, men då de inte har tillgång till information om vilka som tar emot förmåner blir detta svårt att göra systematiskt.⁸

I en senare rapport konstaterar Riksrevisionen att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens informationsutbyte med Migrationsverket har förbättrats avsevärt de senaste åren. Försäkringskassan har även vid prövning av rätten till föräldrapenning utvecklat helt automatiserade kontroller av att tredjelandsmedborgare har laglig rätt att vistas i Sverige. Riksrevisionen bedömer att det utvecklingsarbetet med maskinella kontroller bör tas tillvara av fler förmåner inom myndigheterna. Pensionsmyndighetens automatiserade kontroller av laglig vistelse använder dock inte uppgifter direkt från Migrationsverket, vilket ökar risken för felaktiga utbetalningar.⁹

6.1.2 Uppgifter om försörjningsstöd från kommuner

Inom socialtjänsten kan sekretess gälla för uppgifter om enskildas personliga förhållanden.¹⁰ Sekretess gäller för uppgifter om ekonomiskt bistånd, däribland försörjningsstöd. Sekretessen kan brytas under vissa förutsättningar, exempelvis när en enskild lämnar sitt samtycke till att uppgifter lämnas ut. Nya rättsliga förutsättningar i form av en ny sekretessbrytande bestämmelse mellan socialtjänsten och Försäkringskassan föreslås träda i kraft den 1 december 2025 (läs mer nedan i avsnitt 6.3).

Det kvarstår däremot ett behov att ta del av uppgifter i digital form. I dag finns det inget strukturerat sätt för att ta del av uppgifterna från kommunerna. Detta behov gäller även generellt för fler uppgifter än just försörjningsstöd. I vår kartläggning nämns problematiken med att få tag på uppgifter i digitalt format, särskilt uppgifter som finns hos kommunerna. Det är tidsödande och kräver mycket manuella moment i handläggningen att kontakta kommunerna och få återkoppling via telefon eller post.

I detta sammanhang är tjänsten Säker digital kommunikation (SDK) något som skulle kunna avhjälpa åtminstone delar av problemet. Det är en tjänst som Myndigheten för digital förvaltning

⁸ Riksrevisionen (2023). *Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd*. RiR 2023:19, s. 60 f.

⁹ Riksrevisionen (2025). *Socialförsäkringsskyddet vid internationell rörlighet – Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kontroller*. RiR 2025:14, s. 66.

¹⁰ Se 26 kap. OSL.

(Digg) ansvarar för och som erbjuder ett tryggt och säkert sätt att digitalt skicka känsliga uppgifter mellan olika aktörer inom offentlig sektor.

6.2 IP-adresser kan behandlas för kontrolländamål

Vår bedömning: Det finns inga rättsliga hinder för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att behandla alternativt vidarebehandla uppgift om IP-adress för kontrolländamål. En förutsättning för att uppgiften ska få behandlas är bland annat att de grundläggande kraven på behandlingen som framgår av artikel 5.1 i dataskyddsförordningen är uppfyllda.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samlar in uppgift om IP-adresser. Det görs i samband med enskildas besök på myndigheternas respektive webbplats för att ansöka om förmåner samt vid varje inloggning som görs i någon av myndigheternas tjänster. Försäkringskassan har framfört att det finns ett behov av att få behandla IP-adresser i kontrollsyfte.

6.2.1 En IP-adress är en unik identifierare

En IP-adress är ett unikt nummer som identifierar en dator eller en annan slags enhet som är ansluten till internet.¹¹ IP-adressen utgör den uppkopplade enhetens identifieringsnummer. Förenklat kan man säga att IP-adressen är en förutsättning för att en internetanvändare ska få tillgång till en webbplats. IP-numret kommer med varje datapaket som skickas över nätet.

En IP-adress behöver inte vara densamma hela tiden, utan kan variera beroende på sammanhang. Den kan vara statisk ("fast") eller dynamisk ("flytande"). En statisk IP-adress är en fast adress som inte ändras från gång till gång en enhet ansluts till nätet. Adressen tilldelas permanent av internetleverantören. En dynamisk IP-adress innebär att enheten tilldelas en adress vid varje tillfälle den kopplas upp. Adressen kommer därför inte vara likadan varje gång en anslutning sker.

¹¹ IP-adress står för Internet protocol address. IP-adress kallas ibland för IP-nummer.

6.2.2 IP-adress kan användas för geografisk positionering

Genom att kontrollera den geografiska positionen för IP-adressen går det att avgöra om en viss IP-adress används från utlandet. Det kan göras både manuellt och automatiserat, till exempel genom olika tjänster. En enskild kan dock genom olika arrangemang och tjänster dölja (ersätta eller omdirigera) sin IP-adress på nätet. Det finns dock skillnader mellan statiska och dynamiska IP-adresser härvidlag.

6.2.3 En IP-adress är oftast en personuppgift

En IP-adress, i den mån den ska bedömas som en personuppgift i dataskyddsförordningens mening, har ingen särställning som personuppgift. Den ska bedömas som vilken personuppgift som helst.¹²

För att en uppgift ska utgöra en personuppgift i dataskyddsförordningens mening krävs inte att den kan medföra att en enskild kan identifieras.¹³ Det är tillräckligt att uppgiften tillsammans med andra uppgifter kan möjliggöra att den enskilde kan identifieras för att det ska vara tal om en personuppgift.

Frågan om en IP-adress utgör personuppgift har prövats vid flera tillfällen av EU-domstolen. Enligt domstolen utgör en statisk IP-adress en personuppgift eftersom den gör det möjligt att identifiera en användare på internet.¹⁴ Domstolen har även prövat motsvarande fråga vad gäller dynamisk IP-adress. En dynamisk IP-adress kan inte

¹² Enligt artikel 4.1 i EU:s dataskyddsförordning avses med personuppgifter varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person, varvid en identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringssuppgift eller onlineidentifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.

¹³ Olika uppgifter som inte enskilt, men som i kombination med varandra, kan medföra att en viss person kan identifieras, utgör också personuppgifter. För att avgöra om en fysisk person är identifierbar bör man beakta alla hjälpmedel, som till exempel utgallring, som, antingen av den personuppgiftsansvarige eller av en annan person, rimligen kan komma att användas för att direkt eller indirekt identifiera den fysiska personen. För att fastställa om hjälpmedel med rimlig sannolikhet kan komma att användas för att identifiera den fysiska personen bör man beakta samtliga objektiva faktorer, såsom kostnader och tidsåtgång för identifiering, med beaktande av såväl tillgänglig teknik vid tidpunkten för behandlingen som den tekniska utvecklingen (skäl 26 i dataskyddsförordningen). Om möjligheten att identifiera en person utifrån uppgiften, i sig eller i kombination med andra uppgifter, inte existerar eller är försumbar när man beaktar de hjälpmedel som skäligen kan förväntas användas, utgör uppgiften inte en personuppgift. Se även EU-domstolens dom i mål C-413/23 P. Av avgörandet framgår att pseudonymiserade uppgifter inte under alla omständigheter ska anses utgöra personuppgifter och för alla personer vid tillämpningen av EU-förordningen 2018/1725 (dataskyddslagstiftningen för EU-institutioner, motsvarande dataskyddsförordningen).

¹⁴ EU-domstolens dom i mål C 70/10 (Scarlet Extended).

i sig självt identifiera en användare. Däremot kan IP-adressen, om den kombineras med ytterligare upplysningar, innebära att en användare kan identifieras. Enligt EU-domstolen utgör en dynamisk IP-adress en personuppgift i dataskyddsförordningens mening, förutsatt att det är möjligt för en aktör att med lagliga medel få tillgång till andra uppgifter som tillsammans med IP-adressen gör det möjligt att identifiera en viss person.¹⁵ Det bör noteras att det inte krävs att aktören faktisk har utnyttjat denna möjlighet. Det är tillräckligt att det finns en laglig möjlighet för aktören i fråga att få tillgång till uppgiften. I svensk rätt finns legala möjligheter att få tillgång till uppgifter, exempelvis genom ett så kallat editionsföreläggande.

I inloggat läge i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens digitala tjänster är IP-adressen alltid en personuppgift eftersom den då kan knytas till den enskildes personnummer.

6.2.4 IP-adresser används inte för kontroll

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samlar in IP-adress i samband med att en enskild besöker myndigheternas webbplatser och digitala tjänster. För Försäkringskassans del sker insamlingen i så kallat inloggat läge, vilket innebär att den enskilde har identifierat sig elektroniskt.¹⁶ Från det inloggade läget kan hen använda olika digitala tjänster, till exempel ansöka om tillfällig föräldrapenning. När sessionen är avslutad sparas IP-adressen. Uppgiften sparas i tre månader och därefter tas den bort.

Försäkringskassans insamling av IP-adresser görs för att vid behov kunna göra teknisk felsökning. Uppgifterna används även i säkerhetssyfte för att undvika överbelastning. Pensionsmyndigheten behandlar IP-adresser på motsvarande sätt. Ingen av myndigheterna använder IP-adressen i kontrollsyfte i samband med att någon enskild ansöker om en förmån. IP-adress som personuppgift behandlas enligt Försäkringskassans nuvarande synsätt i dag utanför ramen för 114 kap. SFB, det vill säga med stöd av dataskyddsförordningen och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (DSL) med tillhörande förordning.

¹⁵ EU-domstolens dom i mål C-597/19, p. 102–104 (M.I.C.M), och C 582/14, p. 49 (Breyer).

¹⁶ Vid ej inloggat besök på webbplatsen lagras inte sådana uppgifter.

6.2.5 Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten vill använda IP-adress för kontrolländamål

Flera av socialförsäkringsförmånerna kräver att enskilda uppehåller sig i Sverige för att ha rätt till dem. Försäkringskassan har framfört ett behov av att kunna behandla uppgift om IP-adress i samband med kontroller. En förutsättning för att använda IP-adress för kontroll är att uppgiften kan knytas till en person.¹⁷

En IP-adress kan visa var en förmånstagare befinner sig geografiskt.¹⁸ Uppgiften är dock enbart en indikation på att någon kan ha befunnit sig eller till och med bor utomlands när man varit i kontakt med Försäkringskassan digitalt. Den får värderas tillsammans med andra uppgifter i ärendet och de uppgifter som framkommer i samband med kontrollen.¹⁹

Försäkringskassan har ett behov av att kunna göra analyser och använda urvalsprofiler som hittar ärenden där IP-adresserna indikerar att det kan röra sig om en felaktig utbetalning eller bidragsbrott. Ett exempel är när samtliga kontakter med myndigheten sker från utlandet på ett sådant sätt att den enskildes rätt till förmån bör utredas vidare. Myndigheten vill alltså använda uppgiften för att upptäcka ärenden med hög risk för felaktiga utbetalningar på grund av att någon vistas eller är bosatt utomlands och inte har rätt till förmånen i fråga. IP-adressen skulle då kunna vara ett kriterium för att ett ärende ska falla ut för kontroll via ett sådant urval. Efter att det specifika urvalet har gjorts genom urvalsprofilen kan kontrollverksamheten vidta de utredningsåtgärder som behövs i ärendet.

Pensionsmyndigheten anser att IP-adresser har potential att vara ett användbart verktyg för kontrollverksamheten, exempelvis för att identifiera personer som misstänks missbruka bosättningsbaserade förmåner. I nuläget använder inte kontrollverksamheten sig av de IP-adresser som myndigheten själv loggar. Däremot har underrättelser från Utbetalningsmyndigheten innehållande uppgift om inloggningar från utländska IP-adresser resulterat i indragningar av förmåner och återkrav i flera fall.²⁰ Stödet för behandlingen av IP-adresserna be-

¹⁷ I de digitala tjänsterna (inloggat läge) knyts IP-adressen till personnumret.

¹⁸ Delar av IP-adressen avslöjar vilket IP-nät som enheten är uppkopplad mot.

¹⁹ IP-adress är ingen uppgift om faktiska förhållanden. Den är endast en så kallad indikatoruppgift i ärendet.

²⁰ Utbetalningsmyndighetens bedömning är att uppgift om IP-adress omfattas av sekretess enligt 17 kap. 1 b § OSL om den rör myndighetens dataanalysverksamhet. I detta fall har uppgifterna samlats in i myndighetens granskningsverksamhet.

dömer Pensionsmyndigheten finns i det så kallade kontrolländamålet i 114 kap. 8 § 4 SFB (se nedan). Dataskyddsombudet på Pensionsmyndigheten har dessutom gjort bedömningen att behovet av att använda IP-adresser som en urvalsparameter för kontroll väger tyngre än den enskildes personliga integritet.²¹

6.2.6 Uppgift om IP-adress kan behandlas för kontrolländamål

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten avgör i sin egenskap av personuppgiftsansvarig med stöd av vilket regelverk och vilka bestämmelser en viss personuppgiftsbehandling ska ske. Det gäller även för bestämmelser om ändamålet med personuppgiftsbehandlingen. Om ändamålen för personuppgiftsbehandlingen är angivna på förhand i författning måste det avgöras vilket av dem som är tillämpligt i den konkreta situationen.

Vår bedömning, vilken beskrivs närmare nedan, är att det finns stöd för att behandla IP-adresser för kontrolländamål enligt 114 kap. 8 § 4 SFB.²² Antingen handlar det om att uppgiften direkt samlas in för detta ändamål eller att det är fråga om en vidarebehandling som stödjer sig på samma ändamål. I bägge fallen får bestämmelserna i 114 kap. SFB anses vara tillämpliga.²³

Direkt insamling för kontrolländamål

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan bestämma att samla in IP-adress direkt för att göra erforderliga kontroller i kärnverksamheten. En sådan personuppgiftsbehandling stödjer sig på kontrolländamålet i 114 kap. 8 § 4 SFB.

²¹ Pensionsmyndigheten (2024). *Risk- och konsekvensbedömning* (KTR 2024–113), handling 8 ”Risk- och konsekvensbedömning avseende dataskydd del 2 Förstudie”.

²² Enligt 114 kap. 8 § 4 SFB får Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att vidta kontrollåtgärder som syftar till att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

²³ 114 kap. SFB kan anses vara tillämpligt även för uppgifter av mer teknisk natur, såsom loggar med mera. Jämför förarbeten till äldre registerlagstiftning, prop. 1994/95:8 *Lag om socialförsäkringsregister*, s. 31. I dessa förarbeten beskrivs inte hur sådana uppgifter kopplar till de olika ändamålen.

Kontrolländamålet får anses vidsträckt och ger Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten förutsättningar att vidta olika slags åtgärder även innan ett ärende har inletts.

Direkt insamling för kontrolländamålet i 114 kap. 8 § 4 SFB utsluter inte att uppgift om IP-adress samtidigt behandlas i säkerhets-syfte eller för felsökning.

Vidarebehandling med stöd av kontrolländamålet

Ett annat alternativ som också innebär att uppgiften om IP-adress kan behandlas med stöd av kontrolländamålet i 114 kap. 8 § 4 SFB är att behandlingen för det ändamålet bedöms vara en vidarebehandling. Den ursprungliga behandlingen är då antingen den behandling som görs i dag (med stöd av dataskyddsförordningen och DSL) eller att hantering av IP-adress ses som en del av handläggning av ett ärende (med stöd av ändamålet handlägga ärenden i 114 kap. 8 § 3 SFB²⁴). Det sistnämnda fallet och frågan om vidarebehandling behandlas i det följande.

IP-adress gör det möjligt att lämna in en ansökan digitalt

En IP-adress är i grunden en teknisk uppgift som bland annat behöver behandlas av säkerhetsskäl. Myndigheternas hantering av IP-adressen är samtidigt en förutsättning för att en ansökan eller en uppgift överhuvudtaget ska kunna ges in digitalt. Det digitala ingivandet inleder ett ärende hos myndigheten eller sker i ett redan befintligt ärende. IP-adressen behandlas därför i syfte att kunna inleda ett ärende eller för att kunna ta emot uppgifter i ett ärende.²⁵ Ingivandet är således en nödvändig förutsättning för handläggningen. Bägge utgör led i en kedja av händelser som utmynnar i ett beslut. Det är därför rimligt att betrakta behandlingen av IP-adressen som en del i handläggningen i SFB:s mening.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har själva givit uttryck för att begreppet handläggning av ärenden bör kunna tolkas bredare än förvaltningslagens (2017:900) (FL) definition och inne-

²⁴ Enligt 114 kap. 8 § 3 SFB får Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behandla personuppgifter för att handlägga ärenden.

²⁵ I de förmåner där Försäkringskassan medger sådana möjligheter att digitalt inge eller ändra uppgifter i ett befintligt ärende.

fatta alla moment som kan bli aktuella vid handläggningen av ett ärende. Det vill säga att begreppet inte bara omfattar åtgärder som direkt syftar till att kunna fatta beslut i ett ärende utan samtliga åtgärder i ärendet. I det ingår exempelvis behandling av personuppgifter i samband med mottagande och inhämtande av handlingar och uppgifter samt beredning av ärenden.²⁶

Det är möjligt att vidarebehandla uppgift om IP-adress för kontrolländamål

All behandling av personuppgifter som sker efter den ursprungliga behandlingen utgör en vidarebehandling av uppgifterna, oberoende av ändamålet med den senare behandlingen.²⁷ Det måste finnas stöd för den nya behandlingen.²⁸

Som framgår ovan kan den ursprungliga behandlingen av uppgift om IP-adress anses ske med stöd av 114 kap. 8 § 3 SFB. Att den uppgiften behandlas för ett specifikt ändamål i 114 kap. 8 § SFB (det vill säga i detta fall handlägga ärenden) hindrar inte att den vidarebehandlas för ett annat ändamål i samma paragraf.

Kontrolländamålet i sig hindrar heller inte Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten från att använda personuppgifter som myndigheterna förfogar över i sina respektive kärnverksamheter. I samband med att en ansökan om en förmån görs digitalt kommer uppgiften om den enskildes IP-adress att finnas tillgänglig hos myndigheten.

6.2.7 Övriga krav på behandlingen

En förutsättning för att behandla uppgift om IP-adress för kontrolländamål enligt 114 kap. 8 § 4 SFB är att de grundläggande kraven på personuppgiftsbehandlingen i artikel 5 i dataskyddsförordningen är uppfyllda.²⁹ Personuppgifter ska bland annat behandlas på ett lagligt,

²⁶ Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration, s. 82.

²⁷ EU-domstolens dom i mål C-77/21, p. 31 (Digi).

²⁸ Jämför artikel 6.4 och 5.1 b i dataskyddsförordningen.

²⁹ I fråga om riktighet bedömer vi att en uppgift om IP-adress i sig är riktig, det vill säga att den har genererats i det specifika landet. Förekomst av VPN-teknik med mera innebär därmed att IP-adresser som geolokaliserats till ett visst land inte nödvändigtvis innebär att den enskilde som använt adressen faktiskt befunnit sig där.

korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade.³⁰ De ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas.³¹ Uppgifterna får inte heller förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas.³²

Den rättsliga grunden för behandlingen finns i huvudsak i respektive myndighets instruktion.³³

En personuppgiftsbehandling ska vidare vara proportionerlig. Kravet på proportionalitet i de åtgärder som en myndighet vidtar följer även av FL.³⁴ I sammanhanget avses att den personuppgiftsbehandling som utförs ska anses vara rimlig i förhållande till vad åtgärden ska uppnå, alltså att förhindra felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Behovet av att behandla uppgiften måste vara klarlagt hos myndigheterna och bedömningar av tillåtligheten måste göras från fall till fall.

Som tidigare konstaterats i vårt betänkande är felaktiga utbetalningar från myndigheterna och den brottslighet som myndigheterna utsätts för ett omfattande och samhällshotande problem. Att i dessa sammanhang använda en uppgift om IP-adress som indikation för att upptäcka att vissa ärenden behöver bli föremål för ytterligare utredningsåtgärder för att förhindra felaktiga utbetalningar bedömer vi som ett proportionerligt intrång i den enskildes personliga integritet.

6.3 Fler möjligheter kan komma i närtid

Många av de behov som framkommit i vår kartläggning omhändertas redan inom pågående lagstiftnings- eller utredningsarbete. I detta avsnitt redogörs kort för några särskilt viktiga initiativ som är på gång inom området och därför snart kan komma att påverka myndigheternas arbete med digitalisering mot felaktiga utbetalningar i socialförsäkringen.

³⁰ Artikel 5.1 a i dataskyddsförordningen.

³¹ Artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen.

³² Artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen.

³³ 2 § 3 förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan och 2 § 6 förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

³⁴ 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900) (FL).

6.3.1 Flera förslag för ökat informationsutbyte mellan myndigheter bereds

I delbetänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – behov och föreslagna förändringar* (SOU 2024:63) föreslås att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) ska införas en ny generell sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör utlämnande av annars sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet. Bestämmelsen ska bryta sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden.³⁵

I sitt slutbetänkande *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor* (SOU 2025:45) föreslår utredningen bland annat att det ska införas en ny bestämmelse i OSL som ska komplettera 6 kap. 5 § OSL. Enligt den nya bestämmelsen får en myndighet utan begäran lämna en uppgift till en annan myndighet, om uppgiften inte är sekretessbelagd och utlämnandet kan antas vara av betydelse för att den utlämnande eller den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. Syftet med bestämmelsen är att skapa ett tydligt rättsligt stöd för myndigheterna att lämna uppgifter som inte är sekretessbelagda till andra myndigheter som kan behöva dem.

I propositionen *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse* (prop. 2024/25:180) föreslår regeringen att uppgifter ska kunna lämnas mellan myndigheter om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda brott, förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar eller för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk och olika typer av överträdelser. Innan en uppgift lämnas ska det göras en intresseavvägning. En uppgift får inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Viss sekretess undantas helt från bestämmelsens tillämpningsområde. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 december 2025.

³⁵ Utgångspunkten för utredningens förslag i denna del har varit de kartläggningar som redovisas i Ds 2022:13 *Utökad informationsutbyte* och SOU 2023:69 *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel*.

6.3.2 Flera nya uppgiftsmängder kan vara på gång

Lättare att inhämta uppgifter om andra än den försäkrade

I propositionen *Bättre verktyg för kontroll – uppgiftsinhämtning inom socialförsäkringen och ekonomiskt bistånd* (prop. 2024/25:179) föreslås Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten få utökade möjligheter att inhämta uppgifter om såväl den försäkrade som en annan fysisk person samt om juridiska personer. Förslagen ger bland annat de båda myndigheterna utökade befogenheter att efterfråga uppgifter. Regeringen föreslår även ett utökat sekretesskydd hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten för uppgifter om enskildas affärs- och driftförhållanden. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2025.

Effektivare hantering av ställföreträdare

I betänkandet *Gode män och förvaltare – en översyn* (SOU 2021:36) lämnas förslag på att införa ett nationellt register över ställföreträdare. Uppgifter om vem som är ställföreträdare finns redan i dag hos Överförmyndarnämnderna och det finns inga rättsliga hinder för myndigheterna att få ta del av dessa. Men om en god man eller förvaltare skickar in en ansökan för en enskildes räkning i dag finns inte kunskap om att denne är god man eller förvaltare hos myndigheten. Av effektivitetsskäl kan därför ett register underlätta.

Uppgiftsskyldighet för fristående skolhuvudmän

I VAB-utredningens slutbetänkande *Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB* (SOU 2022:31) föreslås en uppgiftsskyldighet för förskolor och skolor med fristående huvudmän. I dag är det bara skolor och förskolor med kommunala huvudmän som har uppgiftsskyldighet mot Försäkringskassan. En lagrådsremiss väntas under 2025. Om förslaget blir verklighet ger det bättre förutsättningar för Försäkringskassan att i sina manuella kontroller stämma av om ett barn varit närvarande i utbildningsverksamhet under tid som den enskilde har ansökt om förmån för.

6.3.3 Tillgången till socialförsäkringen begränsas

Promemorian *Administrativa sanktioner i socialförsäkringen* (Ds 2025:8) innehåller förslag på hur sanktionsavgifter och en bidragsspärr kan utformas i socialförsäkringen för att minska felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott. Personer ska kunna stängas av från socialförsäkringens förmåner efter beslut av Försäkringskassan och av Pensionsmyndigheten. En avstängning föreslås kunna gälla mellan tre månader och tre år.³⁶ Genom att införa ett system för administrativa sanktioner ska en sanktionsavgift kunna ges till dem vars felaktiga ersättning krävs tillbaka. Förslagen innebär inte någon avkriminalisering av bidragsbrottet.³⁷

Utredningen har fortsatt sitt uppdrag, som bland annat innefattar att lämna förslag om en ordning där Försäkringskassan har brottsbekämpande befogenheter. Det inbegriper att lämna förslag till hur en särskild avgränsad verksamhet för utredning av bidragsbrott vid myndigheten kan utformas. Sådana förslag kommer att lämnas i utredningens slutredovisning den 2 mars 2026.

I april 2025 lämnade *Kommittén om kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd* (SOU 2025:53) sitt betänkande där de föreslog en modell för kvalificering till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna för nyanlända. Kommittén föreslår bland annat ett bosättningsvillkor för bosättningsbaserade förmåner. För att ha rätt till förmånerna föreslås att en person ska ha varit bosatt i Sverige under minst fem år, under en femtonårsperiod. Tiden kan dock kortas om personerna har en tillräckligt hög inkomst. Syftet är att minska tilldragnings effekterna till Sverige och öka incitamenten för arbete. Kommittén föreslår även att det tydligt ska framgå av SFB att en person måste vistas i landet lagligen för att anses som bosatt i SFB:s mening.

³⁶ Se bidragsbrottsutredningens båda betänkanden *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott* (SOU 2022:37) och *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen* (SOU 2023:52).

³⁷ Att bidragsbrott inte avkriminaliseras innebär att det även fortsättningsvis kommer att vara möjligt att en enskild döms för ett sådant brott, även om de flesta regelöverträdelser som motsvarar vårdslöst bidragsbrott, ringa bidragsbrott och brott av normalgraden i stället kommer att hanteras i ett administrativt förfarande.

6.3.4 Nya sätt att beräkna bostadsbidrag

Vid beräkningen av den bidragsgrundande inkomsten för bostadsbidrag ska inkomst av tjänst bestämmas med ledning av uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationer och förenklade arbetsgivardeklarationer. Försäkringskassan har fått i uppdrag av regeringen att förbereda införandet av månadsberäkning av bostadsbidraget.³⁸ Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

6.3.5 Utökade möjligheter att ändra felaktiga beslut – ändringar i 113 kap. socialförsäkringsbalken

I dag saknar Försäkringskassan rättsliga förutsättningar i flera förmåner för att ändra beslut som blivit fel på grund av att förhållanden ändrats efter beslutet. De begränsade ändringsmöjligheterna innebär att myndigheten i många fall måste betala ut ersättning trots att det står klart att beslutet är felaktigt. De felaktiga utbetalningarna hanteras sedan genom återkrav, vilket är en resurskrävande och ineffektiv hantering som även innebär olägenheter för enskilda. Försäkringskassan har vänt sig till regeringen om behovet av att ändringar görs i dessa bestämmelser. Enligt Försäkringskassan bör det bland annat införas en ny fakultativ bestämmelse i 113 kap. SFB.³⁹ Förslaget innebär att myndigheten får möjlighet att ändra beslut på grund av att förhållanden, som påverkar rätten till eller storleken av en förmån, har ändrats efter att beslutet fattades. Regeringen föreslår i en promemoria att Försäkringskassan ska få ompröva vissa beslut om det har skett någon ändring av betydelse i de förhållanden som var avgörande för beslutet. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.⁴⁰

³⁸ Socialdepartementet (2025). *Uppdrag till Försäkringskassan att förbereda för införandet av månadsberäkning av bostadsbidraget*. Dnr S2025/01189.

³⁹ Försäkringskassan (2024). *Framställning om ändringar i 113 kap. socialförsäkringsbalken*. Skrivelse till regeringen. 2024-12-16. Dnr 2024/022601.

⁴⁰ Socialdepartementet (2025). *Åtgärder för att förhindra felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen och förenklad administration inom föräldrapenningen*. Promemoria. Dnr S2025/01246.

7 Utvecklad förmåga till dataanvändning

En myndighets förmåga att hantera sina data är central för hela dess verksamhet. Inom socialförsäkringen är den förmågan fundamental för att kunna fatta rättssäkra och korrekta beslut. En god dataanvändning skapar förutsättningar för mer individanpassad service och kan effektivisera myndighetens handläggning, både genom att förbättra befintliga processer och möjliggöra nya arbetssätt.¹ Förmågan att strukturera, ordna och ha god kontroll på sina data behövs dessutom för att efterkomma kraven i en rad olika regelverk så som tryckfrihetsförordningen, arkivförfattningarna och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL). Även användning av ny teknik så som artificiell intelligens (AI) sätter frågan om data och dess kvalitet i centrum.²

Försäkringskassan har i vissa fall svårt att utnyttja tillgängliga datamängder. Det gäller i huvudsak personuppgifter men även andra slags uppgifter. Exempelvis har vi i vår kartläggning sett att uppgiftsutbyte över avdelningsgränserna är mer begränsat än nödvändigt. Inom Försäkringskassan finns det olika uppfattningar om vad som är lämpligt och möjligt att göra med de uppgifter man har tillgång till. Vår kartläggning har visat att myndigheten inte har uttömt de möjligheter som finns för internt uppgiftsutbyte. Konsekvensen är en ökad risk för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott samt sämre service för medborgarna. För att komma till rätta med problemen behöver Försäkringskassans förbättra sin förmåga att hantera data. Ett sådant arbete förutsätter inga författningsändringar. Däremot kan rättslig tydlighet internt inom myndigheten underlätta en effektiv datahantering (se kapitel 8).

¹ Digg (2022). *Digitala Sverige 2021*.

² Se till exempel SOU 2025:12 *AI-kommissionens Färdplan för Sverige*.

Därför föreslår vi i detta kapitel att regeringen ger ett särskilt uppdrag till Försäkringskassan att utveckla sin datahantering: Ett datalyft.

7.1 Försäkringskassans arbete med data brister

Försäkringskassan har tillgång till stora mängder data som kan användas i kärnverksamheten för att motverka felaktiga utbetalningar och förbättra servicen. Det pågår arbete för att använda data på ett bättre sätt men i arbetet finns det organisatoriska, tekniska, semantiska och kulturella hinder. Även rättslig osäkerhet och rättsliga begränsningar försvårar, men juridiken i sig är inte ett avgörande hinder.³

7.1.1 Organisatoriska stuprör och utspritt ansvar är hinder för ökad dataanvändning

Försäkringskassans kärnverksamhet karaktäriseras av en ”stuprörsorganisation”. Varje avdelning ansvarar för sina egna data, sina it-system och sin it-utveckling. Avdelningscheferna är informationsägare och ansvarar för data och datahanteringen under hela dess livscykel, inklusive registervård. De ansvarar även för den behandling av personuppgifter som avdelningen utför. Ingen av försäkringsavdelningarna har således ett bredare mandat vad gäller dataanvändning. Det uppdelade ansvaret försvårar, särskilt när data används eller förädlas inom någon annan del av verksamheten. En motvikt till detta är IT-avdelningen som har ett parallellt ansvar för att utveckla målarkitekturen på myndigheten i enlighet med Försäkringskassans långsiktiga mål.⁴

Att systemet är fragmentiserat är en orsak till att data i många fall inte används ”horisontellt” inom Försäkringskassan, trots att det ofta är både lagligt, lämpligt och i vissa fall nödvändigt. Det blir oklart för dem som arbetar med de specifika förmåner vilka data som redan finns på myndigheten. Det blir också oklart hur de data man får tillgång till kan användas och ska tolkas. Inom vissa delar av Försäkringskassan beskrivs att en lösning på problemet är att skapa ett gemensamt datalager som primärt utgår från individen och knyter

³ Läs mer om detta i kapitel 6.

⁴ Försäkringskassan (2024). *Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan* 11.0. Dnr 2024/000003.

data till denne. I dag är normen att data i stället är knutet till förmån, process eller ärende.⁵

Ansvar för data och it-frågor är alltså utspritt i organisationen. I de fall ansvaret för datafrågor är samlat så reduceras de till en teknikfråga för IT-avdelningen att hantera. Detta kan bero på det faktum att data är ett medel som verksamheten använder för att nå sina mål, snarare än ett mål i sig. Samtidigt består hela verksamheten av data, drivs med data och är beroende av data. Styrning av data är således styrning av verksamheten. Ägarskapet behöver därför ligga högt upp i organisationen och arbetet ske i samverkan mellan många olika kompetenser (exempelvis sakområdesexperter, teknisk kompetens och juridisk kompetens).

7.1.2 Rättsliga frågor är utspridda i organisationen

Den rättsliga osäkerheten kring hur data får och kan användas internt inom Försäkringskassan är en indikation på att det rättsliga stödet och styrningen inom myndigheten inte fungerar tillfredställande. Återigen är organisatoriska faktorer en viktig förklaring. IT-avdelningen och respektive försäkringsavdelning ansvarar alla för sitt eget rättsliga stöd. Den organisatoriskt avskilda Rättsavdelningen har ett ansvar för den rättsliga styrningen och det rättsliga utvecklingsarbetet på myndigheten. Rättsavdelningen ska även koordinera det rättsliga arbetet.⁶

I praktiken lyfts inte verksamhetens behov och frågor om dataanvändning från försäkringsavdelningarna till Rättsavdelningen i tillräcklig utsträckning. Representanter från Rättsavdelningen medverkar inte alltid när avdelningarnas rättsliga frågor diskuteras. Det medför en ökad risk för olika rättsliga tolkningar i olika delar av myndigheten och för juridiska problem i it-utvecklingsprocesser, vilket ytterligare försvårar för intern interoperabilitet⁷ och datautbyte. Det är sannolikt en orsak till att myndigheten inte har uttömt de möjligheter till dataanvändning som finns inom gällande rätt och

⁵ Försäkringskassan (2022). *Försäkringskassans verksamhetsplan 2024–2026*. Dnr 2022/022021.

⁶ Försäkringskassan (2024). *Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan 11.0*. Dnr 2024/000003.

⁷ Interoperabilitet kan definieras på olika sätt, men det handlar om förmågan hos informationssystem att fungera tillsammans vid utbyte av data. Ibland innehåller definitionerna också förmågor hos verksamheter och organisationer. När vi använder begreppet interoperabilitet vid datadelning avser vi förmågan att tillhandahålla eller ta del av data genom informationssystem som interagerar med varandra. Jämför SOU 2023:96 *En reform för datadelning*, s. 38.

har svårt att konkretisera sina behov av nya rättsliga förutsättningar. Frågorna har helt enkelt inte lyfts och utretts för hela myndigheten. Att verksamheten upplever en rättslig osäkerhet kan tyda på brister i den rättsliga styrningen. Det kan också vara så att verksamheten inte har tagit till sig styrningen.

Det rättsliga arbetet med utveckling och digitalisering försvåras av att verksamheten inte alltid har en tydlig bild av vilken utveckling som ska genomföras. Utan en klar bild och kravställning av önskad utveckling kan inte de rättsliga förutsättningarna tydliggöras. Att Rättsavdelningen är en separat avdelning skild från det rättsliga stödet ökar också risken för att principiella rättsliga frågor lyfts för sent. Rättsavdelningen har själva identifierat vikten av att vara med tidigare i utvecklings- och digitaliseringsarbete. Det skulle ge bättre förutsättningar för att på ett konstruktivt sätt bidra till vilken utveckling som är möjlig inom ramen för gällande rätt.

7.1.3 En konservativ kultur försvårar arbetet mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott

Den svenska decentraliserade förvaltningsmodellen lämnar mycket av ansvaret för styrningen av verksamheten till myndigheterna själva. En myndighet bestämmer själv, inom givna ramar, över såväl organisation som arbetssätt och metoder. Vilka konkreta mål som ska sättas för verksamheten beslutas i hög grad av myndigheterna själva, även om den övergripande styrningen kommer från regeringen.⁸ Detta gäller även datastyrning och i arbetet mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.⁹

Utöver konkreta faktorer som exempelvis organisation så är vissa mjuka faktorer som förvaltningskultur, ledarskap och förhållnings-

⁸ Enligt 3 § myndighetsförordningen (2007:515) ska ledningen för en myndighet se till att den egna verksamheten bedrivs effektivt. Av 4 § 4 i förordningen framgår att ledningen ska säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggandes sätt. I budgetlagen (2011:203) finns krav på effektivitet och hushållning. Där stadgas i 1 kap. 3 § att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iaktas. Enligt 2 § första stycket i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll ansvarar myndighetsledningen för att det finns en process för intern styrning och kontroll vid myndigheten som fungerar på ett betryggande sätt. Denna process ska säkerställa att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sina uppgifter, uppnår verksamhetens mål och uppfyller kraven i 3 § myndighetsförordningen.

⁹ Enligt 2 § 3 förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan ska myndigheten säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott.

sätt centrala aspekter. En kulturs oskrivna regler för vad som är acceptabelt påverkar i vilken utsträckning och på vilket sätt data nyttjas.¹⁰

I vår kartläggning har vi sett att det på sina håll inom Försäkringskassan finns en kultur av att vilja premiera tilltron till uppgifter som den enskilde anger i sin ansökan snarare än att återanvända uppgifter som myndigheten redan har eller skulle kunna hämta in. Man vill då ogärna ifrågasätta den enskilde och utgår från att de uppgifter som lämnats med intygande på heder och samvete faktiskt stämmer med de rätta förhållandena.¹¹ Vissa ser det som att det skulle finnas en motsättning mellan serviceskyldigheten och arbetet mot felaktiga utbetalningar, där det förstnämnda är högre prioriterat. Flera av dem som vi talat med uttrycker att de som ansökt om en förmån önskar och inte sällan behöver att pengarna betalas ut snabbt. Det skulle då föranleda att göra avkall på behovet av att kontrollera uppgifter, eftersom det kan förlänga handläggningstiden. Denna inställning går igen i myndighetens styrning och prioritering. Förhållningssättet riskerar att cementera problemet med felaktiga utbetalningar. Så länge nödvändiga kontroller inte görs och beslut huvudsakligen fattas på vad den enskilde själv anger i sin ansökan kommer det fortsatt vara stora felaktiga utbetalningar. Ska Försäkringskassan uppnå en högre andel korrekta beslut måste besluten i högre grad fattas på korrekta underlag. I stället för att se myndighetens uppdrag som att betala ut rätt förmån till rätt person finns en tendens att dela upp det i utbetalning respektive kontroll där prioritering av det ena sker på bekostnad av det andra.

Att utbetalningarna ofta är avgörande för den enskilde understryker vikten av att arbeta med förebyggande åtgärder, effektivisering av handläggningen och automatiserade kontrollåtgärder i arbetet mot felaktiga utbetalningar. Manuella kontrollåtgärder för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar orsakar längre handläggningstider. Längre handläggningstider innebär försämrad service till medborgarna och kommer även att vara svårt för Försäkringskassan att acceptera.

Ett ytterligare exempel på hur prioriteringar kan ta sig uttryck är att det i handläggningen förekommer att man inte gör bedömningen av om den sökande är försäkrad i Sverige och därmed har rätt till

¹⁰ Försäkringskassan (2023). *Försäkringskassans ståndpunkter – Data som strategisk resurs*. Dnr 2023/009237.

¹¹ Se kapitel 4.1 och 4.4.1 om intygande på heder och samvete.

ersättning. I vissa fall görs inte alla steg som ska göras i den bedömningen.¹² I vår kartläggning har vi sett att man återanvänder tidigare gjorda bedömningar trots att den bedömningen ingår i prövningen av rätten till förmån, och därför ska göras varje gång en sådan prövning görs. Det förekommer även inom vissa förmåner att Försäkringskassan har implementerat en rad förenklingar i handläggningen med anledning av bristande resurser. Oavsett skälen till denna prioritering kvarstår det faktum att de felaktiga utbetalningarna kommer att fortsätta när nödvändiga kontroller inte genomförs.

När det gäller dataanvändning har vi i vår kartläggning återkommande stött på att man inom Försäkringskassan agerar utifrån en slags rättslig försiktighetsprincip. De jurister vi talat med vill ofta bara göra det som det finns explicit rättsligt stöd för. Detta synsätt tycks ha fått stor påverkan på organisationen. Medarbetare upplever exempelvis det som att sekretess ofta föreligger trots att det finns förutsättningar för att lämna uppgifter som omfattas av sekretess mellan varandra i den utsträckning som behövs för handläggningen av ett ärende eller för att driva verksamheten i övrigt.

7.1.4 Den tekniska och semantiska interoperabiliteten brister

Försäkringskassans olika it-system är som tidigare nämnts nära knutna till respektive förmåner. De är sällan anpassade för datadelning och till myndighetens totala behov av data. Datamängderna är uppbyggda på olika sätt med bland annat olika semantik och uppgifter lagras kopplat till ärenden, inte individ. Det gör att det blir svårt att återanvända uppgifter och att upptäcka om någon uppgifter olika uppgifter i de olika förmånerna. Inom vissa förmåner finns så kallade impuls-kartor. Dessa beskriver när och hur vissa uppgifter ska delas internt och på vilket sätt man önskar ta del av dem. Impulskartorna handlar dock i regel om ett manuellt förfarande där en uppgift delas direkt till en handläggare, inte om digitalt datautbyte.

En ytterligare försvårande omständighet är att data kan ha dålig kvalitet, exempelvis vara sparad i form av löptext i en journalanteckning, sakna kontext och beskrivning eller inte använda begrepp på samstämmiga sätt. Uppgifterna är då inte maskinläsbara och svåra

¹² Hur bedömningen ska gå till framgår av Försäkringskassans vägledning Övergripande bestämmelser i SFB, unionsrätten och internationella avtal (2017:01, version 17).

för andra att förstå och använda. Uppgifterna kan heller inte delas vare sig externt eller internt på ett säkert och effektivt sätt. I våra intervjuer med representanter från förmånerna har det dessutom sällan beskrivits något strukturerat arbete för verifiering eller kontroll av uppgifterna som den enskilde lämnar in. Även data som Försäkringskassan hämtar från andra aktörer kan brista i kvalitet men tas ofta för sanning, så som folkbokföringsuppgifter (se avsnitt 5.1) eller månadsuppgifter och frånvarouppgifter från arbetsgivardeklarationer (se kapitel 10). Att uppgifterna ofta har okänd kvalitet gör dem svårare att dela och att använda.

Även förmånernas utformning kan försvåra för interoperabiliteten vad gäller data. Ett återkommande problem är att begrepp som förekommer inom flera förmåner i praktiken avser olika saker, ofta för att lagstiftningen kräver det. Exempel på två sådana begrepp är inkomst och boendekostnad. Därmed blir nyttan lägre av att dela dessa data som de ser ut i dag även om möjligheterna för datadelning finns.

På Försäkringskassan pågår ett arbete för att förenkla förmånernas it-arkitektur och skapa ett gemensamt datalager för hela myndigheten. Det är ett sätt att komma åt problemet med att it-utveckling i dagsläget är väldigt dyr och tar mycket resurser i anspråk. Den nya strukturen förväntas kunna avhjälpa detta genom att möjliggöra en mer samlad it-utveckling och genom att lösningar ska kunna återanvändas i högre utsträckning.

De många olika it-systemen gör it-verksamheten på Försäkringskassan kostsam och trögrörig i dag. Myndigheten har också en teknisk skuld till följd av många föråldrade it-system. När mycket resurser går till livcykelhantering av it-system riskerar utrymmet för utveckling att minska.¹³ Enbart kostnaden för att genomföra den redan efterfrågade digitaliseringen uppskattas av Försäkringskassan sammantaget uppgå till 345 miljoner kronor för åren 2024–2026. Av detta är 90 miljoner kronor tillfälliga kostnader under perioden.¹⁴

Trots utmaningarna har Försäkringskassan i grunden en god it-förmåga. De har en omfattande it-drift i egen regi och stor erfarenhet av offentlig verksamhets it-behov. De har i närtid investerat i att bygga AI-infrastruktur. Sedan 2017 har myndigheten också ett uppdrag att erbjuda samordnad och säker it-drift för vissa myndig-

¹³ Försäkringskassan (2021). *Redovisning av Försäkringskassans verksamhets- och it-utveckling 2020*. Dnr 2020/000296.

¹⁴ Försäkringskassan (2023). *Försäkringskassans budgetunderlag 2024–2026*. Dnr 2022/019848.

heter. I dagsläget tillhandahålls it-tjänster till över 70 myndigheter.¹⁵ Det är ett uppdrag som myndigheten klarat väl givet förutsättningarna.¹⁶ Myndigheten har också kommit relativt långt jämfört med andra myndigheter när det gäller digital mognad.¹⁷

7.1.5 Möjligheter att använda data tillvaratas inte

Försäkringskassan har själva identifierat att myndigheten har tillgång till stora mängder data i verksamheten som kan nyttjas på ett bättre och mer ändamålsenligt sätt än i dag. Den outnyttjade potentialen bedöms vara stor. Att realisera detta kräver emellertid att myndigheten aktivt väljer och prioriterar att arbeta mer utpräglat informationsdrivet och kunskapsbaserat.¹⁸ En betydande andel felaktiga utbetalningar går att härleda till relativt enkla brottsupplägg eller misstag där de grundläggande förutsättningarna för att komma till rätta med problemet finns redan i dag. Två tydliga exempel som verksamheterna själva framfört som stora behov är att upptäcka arbete trots förmån inom sjukpenningen och att få indikationer på om någon inte längre har uppehållstillstånd i Sverige.¹⁹

Sjukpenning är en av de förmåner som har störst problem med felaktiga utbetalningar. Samtidigt är det en jämförelsevis liten andel (6–8 procent) av de felaktiga utbetalningarna av sjukpenning som upptäcks. Det vanligaste felet är att den enskilde återgår till arbete utan att friskänmla sig till Försäkringskassan eller att den enskilde är sjukskriven från ett jobb samtidigt som den arbetar på ett annat.²⁰ Försäkringskassan har dock tillgång till månatliga arbetsgivardeklARATIONER från Skatteverket där inkomstuppgifter ingår. I samband med arbetsgivardeklarationen lämnas även frånvarouppgifter. I intervjuer med förmånshandläggare har det framkommit att man inte använder dessa månadsuppgifter för kontroll i dag. Uppgifter från arbetsgivardeklarationen skulle också kunna användas i högre grad än i dag för att förbättra kvaliteten på beslut om och kontroller av den sjukpen-

¹⁵ Den 1 januari 2025 formaliserades uppdraget genom förordningen (2024:1005) om samordnad och säker statlig it-drift.

¹⁶ SOU 2021:97 *Säker och kostnadseffektiv it-drift*, s. 169.

¹⁷ Digg (2025). *Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2024*.

¹⁸ Försäkringskassan (2024). *Programmet för förnyelse av sjukförsäkringen – Utvecklas verksamhetsidé för sjukförsäkringens förvaltning*. Dnr 2022/015106.

¹⁹ Se även kapitel 6 om rättsliga förutsättningar.

²⁰ Utbetalningsmyndigheten (2024). *Utbetalningsmyndigheten kontrollerar arbetsinkomster trots sjukskrivning*. Kunskapsrapport 2024:1.

ninggrundande inkomsten (SGI) och inom andra förmåner som till exempel bostadsbidrag.

Som nämnts i kapitel 5 och avsnitt 6.1.1 finns ett behov hos flera av förmånerna om indikationer från Migrationsverket när något förhållande som är av betydelse för rätten till förmånen förändras, exempelvis om ett uppehållstillstånd har återkallats. Det finns en digital tjänst som möjliggör för Försäkringskassan att hämta uppgifter om uppehållstillstånd direkt från Migrationsverket. Trots detta kontrolleras inte uppehållstillstånd vid utbetalning eller med automatik vid något senare tillfälle. Vid ansökningar om andra förmåner återanvänds dessutom ofta uppgifter från tidigare förfrågningar till Migrationsverket i stället för att aktuella uppgifter hämtas in via den digitala tjänsten.²¹

Dessa två exempel är olika men rör i grund och botten samma problem – tillgängliga data nyttjas inte.

7.1.6 Försäkringskassan har en stor och komplex verksamhet

Försäkringskassan är en av Sveriges största myndigheter med över 11 000 anställda och verksamhet utspridd över hela landet. Myndigheten ansvarar för ungefär en femtedel av statens utgifter och under 2024 lade myndigheten över en halv miljard kronor och 800 000 utvecklingstimmar på digital verksamhetsutveckling.²²

Försäkringskassan genomför för närvarande en omfattande generationsväxling av sina it-system, vilket kräver mycket resurser både finansiellt och personellt. Samtidigt behöver myndigheten kunna ta om hand ny lagstiftning och nya uppdrag från regeringen. Sammantaget bedömer myndigheten att den har jämförelsevis låg kapacitet och hög utvecklingsskuld och behöver prioritera akuta förändringar och lagändringar och skjuta mer långsiktig utveckling på framtiden.²³ Detta begränsar möjligheterna att genomföra nödvändig utveckling för att effektivisera verksamheten och förhindra bidragsbrott. Nya uppdrag riskerar också att leda till ytterligare undanträngningseffekter.

Mycket arbete pågår inom Försäkringskassan, bland annat har myndigheten ett nytt koncept för styrning av den digitala verksamhetsutvecklingen. Det finns ett strategiskt ramverk för digital transforma-

²¹ Riksrevisionen (2023). *Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd*. Rapport 2023:19.

²² Försäkringskassan (2025). *Försäkringskassans årsredovisning 2024*, s. 188.

²³ Försäkringskassan (2025). *Budgetunderlag 2026–2028*.

tion, mål för den långsiktiga utvecklingen och en framtagna målarkitektur. Samtliga förmåner hos Försäkringskassan är i dag modellerade i den gemensamma informationsmodellen FKGI. Modellen har tagits fram för att kunna säkerhetsklassificera den information som används i handläggningen av förmåner.²⁴ Kartläggningen utgår dock från informationsbehov i processer och i it-system men visar inte kopplingar till befintliga datamängder.

På strategisk nivå har Försäkringskassan målsättningar om att bygga en effektiv förvaltning av socialförsäkringen. Målsättningarna inbegriper väl fungerande digitala lösningar och automatiska tjänster för internt informationsutbyte med en gemensam syn på information och hur den ska hanteras. Myndighetens ambition är att vara en informations- och datadriven myndighet med en sammanhållen informationshantering där data kan användas som en strategisk resurs.²⁵

Pågående arbeten visar att Försäkringskassan har en insikt om behovet av myndighetsgemensam koordinering avseende data och digitaliseringsfrågor. Myndigheten har själv konstaterat att det krävs en central, sammanhållen informationsstyrning med utpekat ägandeskap för informationsstrukturer. Den har också beskrivit behovet av en nära koppling mellan informationsmängder och regeltolkningar där huvudfokuset ligger på Försäkringskassan totala behov, snarare än behoven för den interna handläggningen inom varje enhet. Informationsförvaltningen kan inte ses som en avdelningsspecifik fråga.²⁶ Samtidigt visar vår kartläggning att insikten om och arbetet med detta ännu inte nått ut i verksamheten. I de verksamheter vi undersökt har man inte arbetat aktivt med att kartlägga sina informationsbehov och utreda de rättsliga förutsättningarna kring detta.

²⁴ Försäkringskassan (2025). *Försäkringskassans strategiska ramverk för digital transformation*. Dnr 2024/008513, Försäkringskassan (2023). *Försäkringskassans mål för långsiktig utveckling*. Dnr 2022/022021, Försäkringskassan (2025). *Beslut gällande förenklad IT-arkitektur för förmåner – en del i IT målarkitekturen som ska följas vid ny- och vidareutveckling av Försäkringskassans IT-stöd*. Dnr 2025/009594 och Försäkringskassan (2024). *Förutsättningar för en informationsdriven förvaltning*, dnr 2022/015106.

²⁵ Försäkringskassan (2023). *Försäkringskassans verksamhetsplan 2024–2026* och Försäkringskassan (2023). *Försäkringskassans mål för långsiktig utveckling*.

²⁶ Försäkringskassan (2024). *Förutsättningar för en informationsdriven förvaltning*. Dnr 2022/015106.

7.2 Kraven på myndigheternas datahantering kommer att öka

I ett alltmer digitalt samhälle ställs högre krav på att myndigheter ska kunna hantera sina data väl och säkra dess kvalitet. Den typ av utvecklad digital förmåga som krävs i arbetet mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott är i huvudsak samma som redan i dag krävs av myndigheter genom de regelverk som styr informationshanteringen. I korthet handlar det om att ha ordning och reda på sina data.²⁷ Kraven kommer från såväl nationell lagstiftning som från befintlig och kommande lagstiftning från EU. Det innebär att Försäkringskassans arbete med att bättre hantera sina data är ett arbete som kommer att krävas ökat pågående eller framtida insatser mot just felaktiga utbetalningar.

I Sverige finns det ingen författning som direkt styr nationell eller förvaltningsgemensam interoperabilitet, datahantering eller teknisk utveckling. Sådana krav framgår dock implicit av både EU-rättsakter och nationella regelverk om god offentlighetsstruktur och informationshantering.

7.2.1 Digitaliseringsarbetet inom EU ställer krav

Inom EU sker ett omfattande lagstiftningsarbete kring digitalisering och datahantering. Några tydliga exempel är EU:s dataförordning²⁸, dataförvaltningsförordningen²⁹, förordningen om ett interoperabelt

²⁷ Regelverk för informationshantering avser här exempelvis offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), säkerhetsskyddslagen (2018:585), EU:s dataskyddsförordning, arkivregelverket samt regelverk som styr ärendehandläggningen så som förvaltningslagen (2017:900)(FL) och socialförsäkringsbalken (SFB).

²⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2854 av den 13 december 2023 om harmoniserade regler för skäligen åtkomst till och användning av data och om ändring av förordning (EU) 2017/2394 och direktiv (EU) 2020/1828 (dataförordningen).

²⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/868 av den 30 maj 2022 om europeisk dataförvaltning och om ändring av förordning (EU) 2018/1724 (dataförvaltningsakten).

Europa³⁰, öppna datadirektivet³¹ samt den kommande europeiska digitala identitetsplånboken.³²

Samtliga dessa initiativ kräver eller kommer att kräva att myndigheter har goda kunskaper om sina data och god kontroll över dem.

7.2.2 Ökande nationella krav

Även nationellt kan kraven på myndigheternas informationshantering och förmåga att ha god kontroll över sina data förväntas öka. Det försämrade säkerhetspolitiska läget ökar kraven på cybersäkerhet, dataskydd och robusthet.³³ Härutöver har det lagts fram ett förslag till en lag om den offentliga förvaltningens interoperabilitet. Om förslaget tas vidare får Myndigheten för digital förvaltning (Digg) föreskriftsrätt inom området med rätt att föreskriva vilka nationella interoperabilitetslösningar som offentlig förvaltning ska använda.³⁴

Regeringen har vidare i sin digitaliseringsstrategi uttryckt målet att offentlig förvaltning ska etablera en gemensam digital ingång, att försörjning av informationssystem ska vara långsiktigt hållbar och att offentliga data ska vara en bred värdeskapande resurs för samhället. I detta ingår för myndigheterna att ställa krav på öppna standarder, API:er³⁵ och interoperabilitet vid upphandling och utveckling samt att använda format som säkerställer äkthet och integritet för data vid migrering mellan olika informationssystem.³⁶

AI-kommissionen har lämnat ett antal förslag för att stärka arbetet med data i offentlig sektor. Bland annat föreslås att det i myndighetsförordningen (2007:515) och kommunallagen (2017:725) ska krävas att alla offentliga aktörer har en modern digital informationsförvaltning som möjliggör interoperabel och säker datadelning, inklusive ett krav på att upprätta en så kallad dataplan. Av dataplanen ska det

³⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/903 av den 13 mars 2024 om åtgärder för en hög nivå av interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela unionen (förordningen om ett interoperabelt Europa).

³¹ EU:s direktiv 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. Implementerad i svensk rätt genom lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data.

³² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1183 av den 11 april 2024 om ändring i förordning (EU) nr 910/2014 vad gäller inrättandet av ett europeiskt ramverk för digital identitet (den så kallade eIDAS-förordningen) samt SOU 2024:45 *Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering*.

³³ Ds 2024:6 *Stärkt försvarsförmåga*.

³⁴ SOU 2023:96.

³⁵ API står för Application Programming Interface.

³⁶ Finansdepartementet (2025). *Sveriges digitaliseringsstrategi 2025–2030*.

framgå vilka data aktören förfogar över och hur data hanteras och kan delas. Dessa krav skulle alternativt kunna framgå av en ny dataförvaltningslag. I syfte att tydliggöra standarder för datahantering inom olika sektorer föreslås också att regeringen utser Statistiska centralbyrån (SCB) till dataförvaltare (*data steward*) med uppdrag att stödja andra aktörer när det gäller god datahantering.³⁷ Datakonsekvensutredningar föreslås också bli obligatoriska för statliga utredningar. AI-kommissionen föreslår även att offentliga aktörer kontinuerligt ska utvärdera sitt behov av data för att kunna fullgöra sitt uppdrag på bästa möjliga vis.³⁸

Regeringen har vidare beslutat om en ny datastrategi som syftar till att öka tillgången till data. Regeringens ambition är att offentlig sektor ska bli bättre på att dela data, både öppet och kontrollerat, och att data generellt i högre grad måste ses som en strategisk resurs.³⁹

7.2.3 Det finns redan krav på god offentlighetsstruktur

Den bindande styrning som finns för hantering av data i svensk nationell rätt kan sägas främst ha fokus på god offentlighetsstruktur⁴⁰, informationssäkerhet⁴¹ och säkerhetsskydd⁴², integritetsskydd⁴³ och arkivhantering⁴⁴. Syftet är framför allt att tillgodose allmänhetens intresse av insyn i offentlig förvaltning, att säkerställa konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet, att säkerställa skyddet för den personliga integriteten samt att bevara data för framtida behov och forskning. Syftet är inte att möjliggöra digitala arbetssätt. I praktiken ger dessa befintliga krav på dokumentation och ordning en god grund för digitaliseringsvänlig datahantering. Om data finns beskriven och strukturerad är det lättare att använda den som en strategisk resurs.

³⁷ Regeringen har aviserat att den avser att ge SCB och Digg i uppdrag att förbereda inrättandet av en *data-steward*. Se prop. 2025/26:1 *Budgetpropositionen för 2026*, utgiftsområde 2, avsnitt 6.5 och utgiftsområde 22, avsnitt 4.5.

³⁸ SOU 2025:12, s. 42 f. (74 f.).

³⁹ Infrastrukturdepartementet (2021). *Data – en underutnyttjad resurs för Sverige*. I2021/02739. och SOU 2025:12.

⁴⁰ Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL).

⁴¹ Se bland annat förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁴² Säkerhetsskyddslagen (2018:585).

⁴³ 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) samt anslutande nationell reglering.

⁴⁴ Arkivlagen (1990:782).

7.2.4 Välstrukturerade data är en förutsättning för AI och annan innovation

Tillgången till relevanta, välstrukturerade och högkvalitativa data är en avgörande förutsättning för utvecklingen och tillämpningen av AI. Sådan data är också en förutsättning för innovation i fler avseenden och kan utgöra ett viktigt underlag för strategiska verksamhetsbeslut och uppföljning.⁴⁵

AI-kommissionen har konstaterat att modern datahantering är en nyckelförmåga och föreslår därför att alla offentliga aktörer ska omfattas av ett krav på modern datahantering.⁴⁶ Digg har konstaterat att det är vanligt att myndigheter försöker ”hoppa på AI-tåget” utan att först göra det grundläggande arbetet med exempelvis informationshantering och datakvalitet. Då är det svårt att dra nytta av AI och andra typer av avancerad dataanalys.⁴⁷

AI konsumerar inte bara data, utan kan också hjälpa till att förstå, strukturera och extrahera data. AI kan användas för att frigöra potential i data som annars vore svår att använda. Finns tillräckligt god ordning på data som utgångspunkt möjliggörs potentiellt helt ny dataanvändning. Exempelvis kan språkmodeller extrahera struktur ur ostrukturerade data.⁴⁸

7.3 Försäkringskassan behöver öka sin förmåga att hantera data

Vår bedömning: Försäkringskassan behöver stärka sin förmåga att hantera personuppgifter och annan data i kärnverksamheten, dels i syfte att förhindra felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott, dels för att utöka och förbättra sin service.

Försäkringskassan behöver stärka sin förmåga att hantera data i kärnverksamheten. Det som hitintills redovisats i detta kapitel visar att myndighetens förmåga att använda data inte är tillfredsställande, vare

⁴⁵ Digg (2025). *Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2024 – om data och AI*.

⁴⁶ SOU 2025:12.

⁴⁷ Digg (2025). *Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2024 – om data och AI*.

⁴⁸ Xu, D., Chen, W., Peng, W. et al (2024). *Large language models for generative information extraction: a survey*. Front. Comput. Sci. 18, 186357 och Peeters et al. (2024). *Entity Matching using Large Language Models*, arXiv:2310.11244.

sig utifrån myndighetens egna mål eller de externa krav som ställs på myndigheten. Vår bedömning är att juridiska förutsättningar för datahantering inte är avgörande hinder för att Försäkringskassan ska kunna öka sin förmåga att arbeta med data som en strategisk resurs och använda data mer aktivt i sin verksamhet.⁴⁹ Försäkringskassan tycks sakna ett helhetsgrepp kring hur data ska hanteras och för hur myndigheten ska gå till väga för att nå målet om att bli en data-driven myndighet med en sammanhållen informationshantering.⁵⁰ Det saknas även en myndighetsgemensam ambitionsnivå när det gäller informationsförvaltningen.⁵¹

Att stärka förmågan att använda data kräver såväl nya arbetssätt som förändrade tankesätt. Försäkringskassan behöver skifta fokus i sitt arbete till att proaktivt arbeta för att beslut ska bli rätt från början och att felaktiga utbetalningar inte sker. Att arbeta förebyggande är också avgörande för att kunna förbättra servicen till enskilda.

En ökad förmåga att använda data skapar bättre förutsättningar att systematiskt analysera och åtgärda felaktiga utbetalningar och försök till bidragsbrott. Det möjliggör även att Försäkringskassan och myndigheter som Försäkringskassan samverkar med kan bygga bättre kunskap om hur välfärdssystemet angrips och därigenom kunna arbeta proaktivt. För att data ska kunna användas på det här sättet behöver den i hög grad vara tillförlitlig, korrekt, fullständig och användbar. En viktig byggsten för att kunna uppnå detta är att data centreras kring individen snarare än kring en specifik ansökan. Ett sådant skifte ställer nya tekniska och semantiska krav.⁵²

Inom Försäkringskassan finns en medvetenhet om detta. Myndigheten har som mål att bland annat etablera en sammanhållen informationshantering och i högre grad hämta och använda uppgifter som redan finns. Ett kunskapsbaserat, systematiskt och effektivt arbete med att förebygga, upptäcka och förhindra bidragsbrott och felaktiga utbetalningar återfinns bland Försäkringskassans främsta mål.⁵³

⁴⁹ Se även kapitel 6.

⁵⁰ Se exempelvis Försäkringskassan (2023). *Försäkringskassans verksamhetsplan 2024–2026* och Försäkringskassan (2023). *Försäkringskassans mål för långsiktig utveckling*.

⁵¹ Se även Försäkringskassan (2022). *Programmet för förnyelse av sjukförsäkringens förvaltning*. Dnr 2022/015106, s. 12.

⁵² Se mål 1, 2 och 4 i *Försäkringskassans mål för långsiktig utveckling*. Dnr 2022/022021 samt *Försäkringskassans ståndpunkter – Data som strategisk resurs*. Ståndpunkterna beskriver Försäkringskassans förhållningssätt externt.

⁵³ Försäkringskassan (2023). *Försäkringskassans verksamhetsplan 2024–2026*. Dnr 2022/022021.

Arbetet går dock långsamt. I vår kartläggning har vi endast sett ett fåtal exempel på konkreta projekt och initiativ för att förverkliga målet. Det utvecklingsarbete som bedrivs tycks främst fokusera på att utveckla urvalsprofiler för att identifiera ärenden där risken för fel är större och som därför faller ut för manuell kontroll eller handläggning. Myndigheten har också av ekonomiska skäl valt att prioritera ned verksamhetsutveckling inriktad mot felaktiga utbetalningar för att fokusera på kärnverksamheten.⁵⁴ Det finns därmed ett glapp mellan ambitionen och det konkreta utvecklingsarbetet. Det är i dagsläget svårt att se hur Försäkringskassan ska uppnå sina ambitiösa mål. För att uppnå målsättningarna med ett datadrivet arbetsätt krävs ett aktivt engagemang från ledningen. Det krävs också resurssatta och tidsatta planer som följs upp och revideras. Arbetet behöver vara brett förankrat och involvera personer från olika delar av verksamheten med teknisk och juridisk kompetens och verksamhetskompetens.⁵⁵

7.3.1 Regeringen styr inte detta område i dag

Regeringen har ingen särskild styrning vad gäller statliga myndigheters hantering av sina egna data. Det har i stället lämnats till myndigheterna själva att utveckla och utforma strategier och metoder för. I sin digitaliseringsstrategi och datastrategi tydliggör dock regeringen att den ser datahantering som viktigt.⁵⁶

Om regeringen vill öka både ambition och genomförande i Försäkringskassans arbete mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott bör den på ett lämpligt sätt stötta myndighetens interna arbete med data.

7.3.2 Risker om inget görs och nuläget består

God datamognad är inte en avgränsad fråga. Verksamheten består av, drivs med och är beroende av data. Samtidigt är handläggarnas tid och det ekonomiska utrymmet begränsade. Med högre kvalitet

⁵⁴ Försäkringskassan (2025). *Rätt från början*. Dnr 2024/023362, s. 3.

⁵⁵ Digg (2025). *Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2024 – om data och AI*.

⁵⁶ Infrastrukturdokumentet (2021). *Data – en underutnyttjad resurs för Sverige*.

Dnr I2021/02739, Finansdepartementet (2025). *Sveriges digitaliseringsstrategi 2025–2030* och Näringsdepartementet (2017). *För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi*. Dnr N2017/03643/D.

på data och bättre användning av data kan myndigheten bland annat utveckla bättre handläggarstöd och öka automatiseringen. På så sätt kan Försäkringskassan hållbart utveckla sin verksamhet mot bättre service, högre effektivitet och högre andel korrekta utbetalningar.⁵⁷ Kvaliteten på de beslut som myndigheten fattar är ett direkt resultat av kvaliteten på de data som besluten baseras på och myndighetens förmåga att använda dessa data. I nuläget är Försäkringskassan i en situation där det är svårt att implementera nya system och tillämpningar och data är ”inlåst” i silos. Kraven på datahantering är höga och som redovisats ovan kommer de att öka med tiden. Situationen i dag är därför inte hållbar.

AI är ett mycket kraftfullt verktyg men medför också särskilda utmaningar och risker. Användningen av AI kräver att myndigheten känner sina data och att dessa är tillräckligt dokumenterade. God datakvalitet är en grundförutsättning för att AI ska kunna leverera tillförlitliga och relevanta resultat. Kvaliteten på träningsdata, inklusive dess struktur och dokumentation, avgör vilka mönster modellen kan lära sig och inom vilka områden tekniken kan implementeras. God datakvalitet underlättar också för hantering av risker med AI så som hallucinationer och bias.

7.4 Det finns olika metoder för att få ordning på data

Givet att en myndighet behöver bli mer datadriven så är nästa fråga hur detta ska åstadkommas. Oavsett vilken väg man väljer är målet i regel att i högre grad se data som en strategisk resurs och sedan faktiskt använda data för att utforma sina tjänster. Det kräver enhetlig datastyrning för hela myndigheten. OECD:s modell för datastyrning för offentlig sektor utgår från tre nivåer av datastyrning. En strategisk nivå som kräver ledarskap och vision. En taktisk nivå som kräver styrande dokument och tydliga roller och ansvar. Slutligen en operativ nivå som kräver dataarkitektur och infrastruktur som omfattar datas hela livscykel.⁵⁸

Nedan beskrivs kort några olika modeller som visar hur Sverige och våra nordiska grannländer hanterar frågan i praktiken. Ska man

⁵⁷ Digg (2022). *Digitala Sverige 2021* och Ekholm et al. (2018). *Förbjuden framtid? – Den digitala kommunen*. Institutet för framtidsstudier.

⁵⁸ OECD (2019). *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*. OECD Digital Government Studies.

sammanfatta vad de olika modellerna försöker åstadkomma kan det kortfattat uttryckas som: ordning och reda på sina data.

7.4.1 I de nordiska länderna ställs krav

Inspiration till vad som krävs för att höja den digitala förmågan kan hämtas från de nordiska grannländerna. I Norges och Finlands styrning av offentlig sektor finns upplägg som syftar till att skapa ordning genom att erbjuda en modell för att beskriva data. I modellerna beskrivs hur data används, hur data förhåller sig till varandra och hur data får användas.

Finland – krav på informationshantering

I Finland ställs höga krav på informationshantering genom lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019). Lagen ställer bland annat krav på att samtliga offentliga aktörer ska ha en informationshanteringsmodell och specificerar vad denna modell som minimum ska innehålla. I lagen ställs också krav på att uppgifter som angetts i modellen ska hållas uppdaterade och att det ska finnas uppdaterade anvisningar för hantering och användning av informationsresurserna på myndigheterna.

Norge – krav på överblick över data

I Norge sker den centrala styrningen av datahantering genom *Digitaliseringsrundskrivet* som är en sammanställning av krav och rekommendationer från den norska regeringen om digitalisering i offentlig sektor. Den politiska viljan att hantera data finns också uttryckt i den norska digitaliseringsstrategin. Genom dessa ställs krav på att samtliga offentliga aktörer ska ha tillräcklig överblick över de data som de hanterar. Aktörerna är bundna av ”engångsprincipen”. Den innebär att de inte får fråga användare om uppgifter som redan har rapporterats in. Uppgifterna ska i stället återanvändas, förutsatt att det finns en rättslig grund för det. För att möjliggöra detta måste aktörerna registrera sina data i en nationell datakatalog. Registrering ska som minimum göras om aktörerna etablerar en ny tjänst eller

ändrar i en befintlig sådan. Det ställs också krav på att använda de förvaltningsgemensamma komponenterna, så som exempelvis lösningar för legitimering, datadelning och designsystem för e-tjänster.⁵⁹ Därutöver finns obligatoriska krav på arkitektur och standarder, om än på en mycket övergripande nivå.⁶⁰ Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) har tagit fram en vägledning som de kallar *Veileder for orden i eget hus*.⁶¹ Det är ett praktiskt stödverktyg för offentliga verksamheter att använda för att undersöka vilka data man hanterar, vad dessa data betyder och hur data kan användas.

Danmark – digital arkitektur

Liknande tankegångar som i Finland finns i Danmark. Den danska Digitaliseringsstyrelsen förvaltar *den fællesoffentlige digitale arkitektur*. Den är ett i stora delar frivilligt ramverk som består av principer, riktlinjer och standarder för styrning och arkitektur. Ramverket är dock obligatoriskt för alla projekt som sker inom ramen för den danska digitaliseringsstrategin. I arkitekturen finns flera delar som är relevanta när det gäller de offentliga aktörernas datamognad. En viktig grundtanke är att ha gemensamma modeller och ramverk för i synnerhet dokumentation: Därigenom underlättas för system att fungera ihop. En viktig princip är att från början säkerställa att projekt har ett starkt fokus på ökad digital samstämmighet mellan offentliga aktörer.⁶²

7.4.2 Svenska ramverk och mål för datahantering

I regeringens digitaliseringsstrategi fastslås att Sverige ska ha en offentlig förvaltning som förenklar och bidrar till minskad administration genom användarvänliga, säkra och trygga digitala tjänster som effektiviserar med hjälp av AI- och datadriven utveckling.⁶³

⁵⁹ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet i Norge (2024). *Digitaliseringsrundskrevet*, D-1/24, avsnitt 1.2 och 1.7.

⁶⁰ *Digitaliseringsrundskrevet* avsnitt 1.9 och *Forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning* FOR-2013-04-05-959.

⁶¹ Vägledningen finns publicerad på Digdirs webbplats. (Hämtad 2025-09-29).

⁶² Digitaliseringsstyrelsen (2017). *Den digitalt sammenhengende offentlige sektor – Hvidbog om fællesoffentlig digital arkitektur*. Se även <http://arkitektur.digst.dk>.

⁶³ Finansdepartementet (2025). *Sveriges digitaliseringsstrategi 2025–2030*.

I Sverige finns visserligen många ramverk och regelverk som tar sikte på myndigheternas informationshantering.⁶⁴ Dessa är dock sällan tillräckligt konkreta. Det finns heller inga krav som motsvarar de som återfinns i våra grannländer som syftar till att strukturerat beskriva och få kontroll över sina data för att underlätta effektivt utnyttjande. Det finns däremot råd och rekommendationer.

Digg – AI-guide och ramverk för nationella grunddata

Digg har i sin AI-guide några översiktliga råd för data- och informationsstyrning.⁶⁵ Enligt guiden bör datastyrning inkludera:

- Att det är tydligt vem som har ansvar för data, till exempel i rollen som dataförvaltare (*data stewards*).
- Ett styrande organ som tillsammans med teamen som ansvarar för implementering av faktiska åtgärder tar fram strategi, standarder och policyer för datahantering.
- Att det finns en tydlig spårbarhet, så kallad datahärkomst (*data lineage*).
- Att det finns en datainsamlingsstrategi.
- Att det finns rutiner för ändringshantering av data.
- Att det finns rutiner för hantering vid fel i data.

Till detta kan läggas rutiner för tillgängliggörande av data inom myndigheten som klargör under vilka förutsättningar och former som data kan delas. Det inbegriper även vad som gäller rättsligt, till exempel för vidarebehandling och sekretess. Digg förvaltar också Svenskt ramverk för digital samverkan som är den svenska versionen av det europeiska ramverket för interoperabilitet (*European Interoperability Framework*, EIF).⁶⁶

⁶⁴ Exempelvis OSL, dataskyddsförordningen, säkerhetsskyddslagen (2018:585), arkivregelverket (arkivlagen och tillhörande förordning samt Riksarkivets föreskrifter) samt regelverk som styr ärendehandläggning (FL och flera andra regelverk).

⁶⁵ Digg, AI-guiden på Sveriges dataportal: *Databantering*. Hämtad 2025-03-25.

⁶⁶ Diggs webbplats: *Ramverk för nationella grunddata inom den offentliga förvaltningen*. Hämtad 2025-04-28 och *Svenskt ramverk för digital samverkan*. Hämtad 2025-03-26.

Digg förvaltar även Ramverk för nationella grunddata inom den offentliga förvaltningen.⁶⁷ Syftet med ramverket är att vissa utpekade datamängder ska vara standardiserade och därmed möjliggöra säker och effektiv datadelning inom och med offentlig förvaltning. Ramverket innehåller även vissa överenskomna principer och riktlinjer för de grunddata som omfattas. Nationella grunddata ska exempelvis kunna nyttjas enkelt och effektivt, vara standardiserade, vara interoperabla och ha tillgängliggjorda beskrivningar. Vikten av att beskriva och dokumentera data kommer även till uttryck i de Nationella principerna för att tillgängliggöra information, som tagits fram av Digg.⁶⁸ Bland annat finns en princip (nummer sex) om behov att dokumentera och beskriva information, med närmare innebörd att information som tillgängliggörs ska dokumenteras och beskrivas så att den är lätt att upptäcka och förstå och kan användas av både människor och maskiner.

eSamverkansprogrammets referensarkitektur

eSamverkansprogrammet har publicerat en referensarkitektur för dem som effektivare vill kunna dokumentera och dela data inom och utanför den egna organisationen. eSamverkansprogrammet har även publicerat beskrivningar av datakataloger respektive dataprodukter. Beskrivningarna riktar sig till arkitekter som vill utveckla verksamhetens datahantering.⁶⁹

⁶⁷ Diggs webbplats. *Ramverk för nationella grunddata inom den offentliga förvaltningen*. Hämtad 2025-04-28.

⁶⁸ Diggs webbplats. *Kunskap och stöd – Nationella principer för att tillgängliggöra information*. Hämtad 2025-04-28.

⁶⁹ eSamverkansprogrammet (2024). *Referensarkitektur: Datahantering och utbyte av data mellan myndigheter*. ES2024-09, eSamverkansprogrammet (2024). *Beskrivning av datakatalog*. ES2024-10 och eSamverkansprogrammet (2024). *Dataprodukt och dataproduktspecifikation*. ES2024-11.

7.5 Försäkringskassan behöver utveckla sitt arbete med data

Vår bedömning: Regeringen bör ställa krav på en modern datahantering på Försäkringskassan.

Den svenska decentraliserade förvaltningsmodellen bygger på insikten att myndigheterna känner sin egen verksamhet och sina förutsättningar bäst. Varje myndighet har därför själv bättre förutsättningar än vad regeringen har att på ett ändamålsenligt sätt utforma sin interna organisation och sin tekniska struktur. Samtidigt visar de brister som redovisats här ovan att det kan vara motiverat för regeringen att öka styrningen avseende myndigheternas förmåga att hantera data. Myndigheter som följs upp på sin datamognad presterar också i genomsnitt betydligt bättre än de som inte gör det.⁷⁰

Att styra interna företeelser så som en myndighets datahantering är förknippat med risk. Om den externa styrningen blir för detaljerad riskerar den att missa målet och kan i värsta fall störa det positiva arbete som redan pågår. Alltför detaljerade återrapporteringskrav riskerar dessutom att driva onödig administration.

I Norge sker styrningen genom en kombination av krav och stöd. Detta ger myndigheterna förutsättningar att hantera sina egna data på ett sätt där de ändå har frihet att utifrån de egna förutsättningarna och behoven bestämma detaljerna kring vad som ska gälla i den egna verksamheten. I Finland främjas interoperabiliteten genom krav på att upprätthålla aktuella informationshanteringsmodeller och utvärdera konsekvenserna av föreslagna förändringar som har bäring på informationshanteringen. Norge, Finland och Danmark har alla stöd för att främja en mer enhetlig dokumentation och semantik. Ramverken som nämns i avsnittet ovan är goda utgångspunkter för en liknande styrning i Sverige. För att ge arbetet prioritet och främja ett helhetsgrepp kring dessa frågor bedömer vi att även den svenska regeringen behöver kombinera rekommendationer med krav.

⁷⁰ Digg (2025). *Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2024 – om data och AI*.

7.5.1 Fyra områden behöver stärkas

Behoven som beskrivits i detta kapitel kan sammanfattas i fyra områden där Försäkringskassan behöver stärka sin förmåga.

Ordning och reda på sina data

Försäkringskassan behöver få bättre kunskap om vilka data myndigheten hanterar, vad dessa data betyder, hur de förhåller sig till varandra samt hur de kan och får användas. Ett sätt att närma sig detta är genom datastyrning och att systematiskt upprätthålla en informationshanteringsmodell där myndigheten beskriver och klassificerar data. Resultatet bör sparas som metadata i en data- och begreppskatalog som tillgängliggörs internt. I arbetet ingår att bedöma och dokumentera åtkomstnivån och de rättsliga förutsättningarna för att få använda datamängderna. Det skulle även minska den rättsliga osäkerheten.

Ökat tempo och fokus i arbetet

Försäkringskassan arbetar aktivt med sin datahantering. Lovvärda ambitioner finns i pågående projekt eller uttryckt i målbilder. Det är dock otydligt hur och när dessa ambitioner ska realiseras. För att ge effekt behövs tidsatta mål, resurssatta projekt och bindande intern styrning. Mål och styrning behöver vara så konkreta att de olika verksamheterna förstår vad det innebär för deras prioriteringar och vägval.

Helhetssyn och interoperabilitet

Försäkringskassan brister avseende intern interoperabilitet. All utveckling oavsett förmånsslag måste därför framöver ha ett myndighetsövergripande fokus och hänga ihop. All it- och verksamhetsutveckling behöver präglas av ett starkt fokus på ökad digital samstämmighet. Myndigheten behöver kunna dela och använda sina data internt. Det är inte bara en teknisk och semantisk fråga, utan också en fråga om organisation och kultur.

Datadrivet och individcentrerat arbetssätt

Försäkringskassans fokus ligger i dag på manuell handläggning och på ärendet snarare än på individen. Myndigheten behöver ändra sitt fokus för att data ska kunna användas på nya sätt och för att data-drivna arbetssätt mot felaktiga utbetalningar och för bättre service ska kunna realiseras.

Datamognad kan beskrivas som en organisations förmåga att systematiskt (och rättssäkert) samla in, hantera och analysera sina data och att använda dem som en strategisk resurs i beslutsfattande, styrning och utveckling.⁷¹ För att främja en högre datamognad på Försäkringskassan behövs ett skifte från synsätt som är ärvda från analog handläggning till arbetssätt som är anpassade efter dagens och morgondagens möjligheter.

7.5.2 Kvaliteten på data behöver öka

Hög datakvalitet innebär att data kan användas för avsedda ändamål i drift, beslutsfattande och planering.⁷² De främsta orsakerna till bidragsbrott och felaktiga utbetalningar är att enskilda lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden. Risker för felaktiga beslut beror alltså till stor del på att den sökande kan lämna in uppgifter som ligger till grund för besluten utan att dessa kontrolleras mot en tillförlitlig källa.⁷³ Att arbeta systematiskt med datakvalitet genom att i högre grad just kontrollera uppgifterna blir därför en viktig åtgärd för att förhindra felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

Myndigheterna saknar övergripande styrning på detta område, till exempel i vilka situationer verifiering och kontroll behöver vidtas och hur det ska gå till. Om och hur en uppgift behöver kontrolleras avgörs i regel från fall till fall utifrån handläggarens bedömning. Det blir ytterst en förvaltningsrättslig fråga om vad utredningsskyldigheten innebär i ett enskilt ärende och vilka utredningsbefogenheter som finns att tillgå.⁷⁴ Det finns ofta vägledningar eller rutiner inom för-

⁷¹ DAMA International (2017). *DAMA-DMBOK* och Klievink et al. (2017). *Big data in the public sector: Uncertainties and readiness*. Inf Syst Front 19, 267–283.

⁷² Jämför exempelvis med ISO 25012-standarden, eSamverkansprogrammet (2024). *Referensarkitektur: Databantering och utbyte av data mellan myndigheter*. ES 2024-09 och eSamverkansprogrammet (2024). *Dataprodukt och Dataproduktspecifikation*. ES2024-11.

⁷³ SOU 2023:52 *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

⁷⁴ I 110 kap. SFB finns bestämmelser om handläggning av ärenden enligt balken. När det gäller uppgiftsinhämtning är främst 110 kap. 13, 14, 31 och 33 §§ av intresse.

månerna för när handläggarna ska begära in olika typer av underlag. Dessa kontroller skiljer sig dock mycket åt mellan förmånerna.

Det finns inte heller någon enhetlig användning inom Försäkringskassan av ord som kontroll, verifiering, kvalitet eller korrekthet kopplat till uppgifter. Detta gör det svårt att kommunicera vad en uppgift faktiskt representerar, särskilt över avdelningsgränser.

Försäkringskassan har i en intern vägledning gett uttryck för att myndigheten i högre grad behöver säkerställa god kvalitet på de data som används.⁷⁵ Hur myndigheten ska säkerställa detta framgår dock inte av vägledningen.

Korrekta uppgifter är en förutsättning för att arbeta datadrivet. Det finns en fara med att ta för givet att inlämnade eller inhämtade uppgifter är korrekta. Myndigheterna behöver hitta former för att på ett systematiskt sätt kunna kontrollera uppgifter som ligger till grund för och ska användas i kärnverksamheten. Datas kvalitet behöver kunna beskrivas på ett sådant sätt så att data kan användas effektivt i hela myndighetens verksamhet, inte bara i den del av verksamheten där den skapades eller samlades in. Det kan till exempel ske genom att använda metadata med standardiserade beskrivningar av data så att den blir möjlig att hitta, förstå och vidareutnyttja.

Med tillgång till data av hög kvalitet möjliggörs större användning av ny teknik och nya digitala arbetssätt, inte minst träning och användning av AI-modeller.⁷⁶

7.6 Datalyftet: Ett nytt uppdrag till Försäkringskassan

Vårt förslag: Regeringen ska ge Försäkringskassan i uppdrag att under fem år utveckla sitt arbete med att använda data. Uppdraget innefattar framtagandet av en plan för hur myndigheten ska nå full intern interoperabilitet. Försäkringskassan bör få frihet att utforma detaljerna kring genomförandet och hur målbilden ska operationaliseras. Försäkringskassan ska årligen redovisa hur arbetet fortskrider.

⁷⁵ Försäkringskassan (2024). *Digitalisering på Försäkringskassan*. Vägledning 2024:3, version 1, s. 54.

⁷⁶ SOU 2025:12.

För att minska felaktiga utbetalningar, förbättra servicen till enskilda och säkerställa att myndighetens beslut är rätt från början bör regeringen ge Försäkringskassan i uppdrag att utveckla sitt arbete med att använda data i kärnverksamheten.

Försäkringskassans mål och inriktningar på dataområdet behöver kompletteras med en tydlig myndighetsgemensam ambitionshöjning och styrning av arbetet. Vår kartläggning visar att det nuvarande arbetet saknar den styrfart och konkretion som behövs. Försäkringskassans viktiga roll i samhället och de synnerligen omfattande medel som myndigheten har att förvalta kräver en datahantering som är avsevärt mycket bättre än i dag. Regeringen behöver tydligt signalera att Försäkringskassan har ansvar för att upprätthålla en god datastyrning och datahantering genom att ge myndigheten ett särskilt uppdrag.

En effektiv och god datahantering är något som redan ingår i Försäkringskassans kärnuppdrag och som följer av såväl myndighetsförordningen som myndighetens instruktion. Om regeringen vill prioritera detta område högre bör Försäkringskassan ges ett särskilt uppdrag med återrappporteringskrav för att stötta en höjning av myndighetens förmåga att hantera data. En löpande återrappportering av uppdraget som vi föreslår skulle även ge regeringen både bättre inblick i hur arbetet med data på myndigheten fortskrider och ökad förståelse för de olika förutsättningar som måste finnas på plats för myndigheten. Det kan till exempel handla om legala och finansiella förutsättningar som regeringen behöver få kännedom om för att kunna förbättra.

Vi har valt att kalla uppdraget för ett ”datalyft”. Syftet med uppdraget är att lyfta datafrågan från att vara en it-fråga till att bli en fråga om datastyrning på strategisk nivå med praktisk nytta för kärnverksamheten. Det kräver en utvecklad data- och informationsstyrning. Grunden för att uppnå detta är att Försäkringskassan har ordning och reda på sina data. Myndigheten behöver veta vilka data som behövs, vilka data som finns, vem som ansvarar för dem, hur de får användas och hur livscykelhanteringen ser ut.

Den närmare ordningen för hur datahanteringen ska se ut och hur förflyttningen ska ske måste Försäkringskassan själv få utforma och specificera. Därigenom ökar myndighetens möjligheter att använda uppdraget för att stärka redan pågående arbete som ligger i linje med uppdraget. Försäkringskassan har som tidigare nämnts en stor och komplex it-verksamhet (se avsnitt 7.1.6 ovan). Ett nytt regeringsupp-

drag riskerar därför att leda till oönskade undanträngningseffekter. Genom att uppdraget fokuserar på att strukturera och rapportera arbete som ligger i linje med de ambitioner myndigheten redan själv gett uttryck för borde denna risk minska väsentligt.

Återrapporteringen till regeringen behöver vara konkret och redovisa både prestationer och effekter samt en plan för det som återstår att göra.

7.6.1 En plan för att nå full intern interoperabilitet för data

Det saknas en övergripande och konkret plan för hur Försäkringskassan ska nå sina mål avseende data och datahantering. Vi föreslår därför att framtagandet av en sådan plan bör vara grunden i datalyftet. Myndigheten bör ta fram en plan för att nå full intern interoperabilitet för de data som används i kärnverksamheten. Med intern interoperabilitet menas här att myndighetens data ska kunna användas i hela kärnverksamheten, så länge det inte föreligger juridiska hinder.

Arbete med datastyrning är ett kontinuerligt arbete, men för att få en styrande verkan och underlätta uppföljning bör målet att uppnå full intern interoperabilitet vara tidsatt. Det är ett ambitiöst mål som kommer ta tid och behöva prioriteras mot andra arbeten. Vi bedömer att fem år bör vara tillräckligt för att planera och genomföra en förflyttning utan att undanträngningseffekterna blir för stora.

För ett framgångsrikt reformarbete behövs en tydlig inriktning, så att alla involverade vet vilken nytta som ska uppnås och vilka behov som arbetet ska tillgodose. Det behövs också en tydlig handlingsplan så att de involverade vet vilka konkreta mål myndigheten strävar mot och hur dessa prioriteras mot annan verksamhet. Det innebär att ledningen behöver vara särskilt involverad och delaktig. Tydliga roller och ansvarsområden behöver pekas ut. Vidare behöver arbetet resurs-sättas.

Planen bör fokusera på dokumentation av datamängder

Planen bör innehålla upprättandet och förvaltning av en informationshanteringsmodell. Det är en myndighetsgemensam styrmodell för data och en förteckning i vilken myndighetens informationstillgångar

beskrivs. Planen bör åtminstone innehålla en beskrivning av hur myndigheten avser att:

1. Ta fram en beskrivning av myndighetens data i en förteckning. Av beskrivningen bör även framgå hur de rättsliga möjligheterna att använda dessa data ser ut och vem som har förvaltningsansvar för respektive datamängd.
2. Tillgängliggöra beskrivningen och sprida kunskap om den inom myndigheten.
3. Etablera en långsiktig styrning och förvaltning av förteckningen.

Informationshanteringsmodellen kan bidra till att realisera både Försäkringskassans strategiska ramverk för digital transformation från 2025 och relevanta delar av Försäkringskassans ståndpunkter om digitalisering i offentlig sektor.

7.6.2 Krav på återrapportering

Vi föreslår att återrapporteringen sker i två steg. Det första steget är att förslagsvis efter ett år redovisa planen för Socialdepartementet. Därefter ska Försäkringskassan årligen rapportera hur arbetet enligt planen fortlöper. I rapporteringen bör tydligt framgå vad som har blivit klart och vad som inte har blivit klart under året. Om planerade aktiviteter inte har genomförts bör det framgå varför den beslutade planen inte efterlevs. Även konsekvenserna av avvikelser från planen bör framgå av rapporteringen. I rapporteringen bör anges hur myndighetens verksamhet har förändrats till följd av arbetet och vilka effekter det har bidragit till.

7.6.3 De viktigaste datamängderna först

Försäkringskassan hanterar i hela sin verksamhet mycket stora mängder data. För att kunna arbeta effektivt med att öka sin datamognad är det nödvändigt att avgränsa sig till att utveckla arbetet med en hanterlig mängd data åt gången. Myndigheten bör därför lämpligen påbörja arbetet med data knutet till ett visst område, en viss process eller en specifik tjänst. Valet av var arbetet ska börja bör i princip göras så att man tar det viktigaste först. Vad som är viktigast avgörs bland

annat av målet med myndighetens verksamhet, exempelvis att förhindra, förebygga och upptäcka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Hänsyn behöver också tas till vilka datamängder som är mest efterfrågade av andra utanför Försäkringskassan. Kostnadsnyttoanalyser bör användas i prioriteringen. Ett annat möjligt kriterium för att avgöra var insatser behöver påbörjas är den interna variationen i digital mognad. Det kan exempelvis vara ändamålsenligt att inleda arbetet där de största utmaningarna finns internt på myndigheten.

Ett annat sätt att inleda arbetet kan vara att välja ett relativt enkelt dataset att börja med för att lära sig den valda informationshanteringsmodellen och anpassa den till verksamhetens behov.

Inkomstuppgifter är ett konkret exempel på en datamängd som vi bedömer som lämplig att prioritera. I dag finns ingen gemensam tolkning av begreppet inkomst, varken juridiskt eller tekniskt på myndigheten. Informationsbehovet skiljer sig i praktiken mellan förmåner och det är inte ovanligt att olika förmåner gör olika tolkningar och därför behöver olika information. I vår kartläggning har inkomstuppgifter återkommande beskrivits som en av de mest centrala datamängderna för att förhindra felaktiga utbetalningar. Det är en uppgift som kan användas för att beräkna korrekt nivå på ersättningarna, men också för att upptäcka om den sökande arbetar trots förmån, båda vanliga felkällor i dag.

En annan utgångspunkt för prioriteringen skulle kunna vara det arbete som Försäkringskassan genomförde när myndigheten tog fram sin gemensamma informationsmodell (FKGI).

8 Förändrade ändamål för behandling av personuppgifter

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens möjligheter att behandla personuppgifter i sin respektive kärnverksamhet regleras genom bestämmelserna i 114 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110) (SFB). Där framgår bland annat att de båda myndigheterna för egen del får behandla personuppgifter för ett antal olika ändamål. Tillåtna ändamål är exempelvis att handlägga ärenden och vidta kontrollåtgärder som syftar till att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. De nuvarande bestämmelserna är på olika sätt hårt knutna till ärendehandläggning. De ger därför inte myndigheterna tillräckliga förutsättningar för att kunna använda nya digitala arbetssätt och tekniker som behövs för att komma till rätta med felaktiga utbetalningar. Även ökande förväntningar på service och effektivitet gentemot enskilda kräver att myndigheterna får bättre möjligheter att hantera personuppgifter.

Vi lämnar därför förslag som rör ändamålsbestämmelserna i 114 kap. SFB. Avsikten är att skapa rättsliga förutsättningar för en modern förvaltning som kan tillvarata digitaliseringens möjligheter och i högre grad säkerställa korrekta utbetalningar från socialförsäkringssystemet.

Vi lämnar två alternativa förslag på utformning av den primära ändamålsbestämmelsen för personuppgiftsbehandling i 114 kap. 8 § SFB. Det första alternativet (alternativ A) innebär att ersätta den nuvarande bestämmelsen i sin helhet med en ny och brett formulerad ändamålsbestämmelse tillsammans med ett uttryckligt stöd för användningen av dataanalys och urval. Det andra alternativet (alternativ B) innebär i stället att göra ett tillägg i bestämmelsen i fråga så att den specifikt tillåter även förebyggande åtgärder.

Som en följd av dessa ändringar av ändamålsbestämmelserna föreslår vi även ändringar och tillägg i andra delar av 114 kap. SFB och i 28 kap. offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Dessa bestämmelser är i stort likalydande oavsett om ändamålsbestämmelsen utformas enligt alternativ A eller B. Vi föreslår även ändringar i 114 kap. 11 § SFB avseende möjligheten att behandla känsliga personuppgifter.

8.1 Nuvarande ändamål ger möjligheter

Inom ramen för ärendehandläggning och kontrollverksamhet har Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten redan i dag stora möjligheter att behandla personuppgifter. Men utanför de ändamål som är angivna i lagen är möjligheterna mer begränsade. Det är i grunden avsiktligt, men dagens utformning av bestämmelserna försvårar också för myndigheterna att använda nya digitala arbetssätt för att motverka felaktiga utbetalningar.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten måste även ta hänsyn till andra bestämmelser än de som finns i 114 kap. SFB, exempelvis principen om uppgiftsminimering i artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning. Av den bestämmelsen framgår bland annat att det inte är tillåtet för en personuppgiftsansvarig att samla in fler personuppgifter än vad som behövs för ändamålet med behandlingen. Även andra bestämmelser än rent dataskyddsrättsliga kan ha relevans i sammanhanget, exempelvis bestämmelser om utredningsskyldighet i förvaltningslagen (2017:900) (FL) samt specifika bestämmelser om handläggning av ärenden i SFB. Dessa bestämmelser ger både förutsättningar och ramar för vilka åtgärder myndigheterna ska och får vidta inom ramen för handläggningen av ärenden.

I detta avsnitt beskriver vi vad vi anser ryms inom nuvarande ändamålsbestämmelser i 114 kap. 8 § SFB. Bestämmelserna har relativt nyligen setts över i sin helhet.¹ Ambitionen från lagstiftarens sida har varit att ändamålen för personuppgiftsbehandlingen ska vara tydligt avgränsade från varandra och att överlapp mellan dessa ändamål ska undvikas. Det är dock inte alltid lätt att dra en

¹ Prop. 2023/24:29 *En ny dataskyddsreglering på socialförsäkringsområdet*. De nya bestämmelserna i 114 kap. SFB trädde i kraft den 15 februari 2024.

skarp gräns mellan ändamålen, vilket ibland kan visa sig i verksamheten.

8.1.1 Ändamålet handlägga ärenden

Enligt FL inleds ett ärende genom enskilds ansökan, anmälan eller annan framställning.² Ett ärende avslutas regelmässigt genom ett uttalande från myndighetens sida som är avsett att få faktiska verkningar för en mottagare i det enskilda fallet, det vill säga ett beslut. I uttrycket handläggning av ärenden innefattas alla åtgärder som en myndighet vidtar från det att ärendet inleds till dess att det avslutas.³ I förarbetena till lagen (2018:208) om kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (DSL) har regeringen uttalat att uttrycket handläggningen av ett ärende ska tolkas på samma sätt som enligt FL.⁴ Vi anser utifrån detta att det blir fråga om handläggning av ett ärende i förvaltningsrättslig mening först när en ansökan (eller anmälan) har kommit in till myndigheten.⁵

När en ansökan om en förmån har lämnats in till Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten inleds ett ärende. Då behandlas personuppgifterna med stöd av ändamålet handlägga ärenden.⁶ Vår bedömning är att de båda myndigheterna har stora möjligheter att använda sina befintliga uppgiftsmängder i ett enskilt ärende. Det finns även förutsättningar för myndigheterna att hämta ytterligare uppgifter från andra aktörer om den enskilde för att bedöma rätten till en förmån.

Frågan om vad som innefattas i formuleringen handläggning av ärenden har bland annat behandlats i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens hemställan om ändringar i 114 kap. SFB som myndigheterna lämnade till regeringen 2020.⁷ De båda myndigheterna ansåg att begreppet handläggning av ärenden bör kunna tolkas bredare än FL:s definition och innefatta alla moment som kan

² 19 § FL. Barnbidrag betalas ut automatiskt utan att den enskilde behöver ansöka om det. En förutsättning för det är att villkoren för rätten till barnbidrag är uppfyllda.

³ Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 286.

⁴ Prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag*, s. 194.

⁵ Ett ärende kan även anses inlett i förvaltningsrättslig mening om myndighetens har inlett ett ärende på eget initiativ. Det vanligaste är dock vara att det är enskild som ansöker om en förmån eller ersättning hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

⁶ 114 kap. 8 § 3 SFB.

⁷ Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten (2020). *Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordning 2003:766 om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration*. Dnr FK 2020/001747 och VER 2020–180.

bli aktuella vid handläggningen av ett ärende, det vill säga inte bara åtgärder som direkt syftar till att kunna fatta beslut i ett ärende utan samtliga åtgärder i ärendet. I det omfattas exempelvis behandling av personuppgifter i samband med mottagande och inhämtande av handlingar och uppgifter, eventuell diarieföring och registrering, beredning av ärenden, utredande åtgärder, kommunikering, kommunikation med andra tjänstemän inom samma myndighet med anledning av ärendet, praxishantering, upprättande och meddelande av beslut samt verkställande av beslutet och utbetalning av förmån eller ersättning.⁸ Befintlig ändamålsbestämmelse i 114 kap. 8 § 3 SFB (handlägga ärenden) rymmer enligt vår bedömning de åtgärder som vidtas när ett ärende har inletts hos myndigheterna. I fråga om ärendebegreppet och vad som bör anses ingå i handläggning av ett ärende delar vi Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens bedömningar i myndigheternas hemställan om ändringar i 114 kap. SFB.

8.1.2 Ändamålet vidta kontrollåtgärder

Enligt 114 kap. 8 § 4 SFB får Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att vidta kontrollåtgärder som syftar till att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. De kontroller som myndigheterna gör är ofta en integrerad del av ärendehandläggningen. Så är dock inte alltid fallet. Kontrollarbete behöver kunna vidtas även utanför ärendehandläggningen, bland annat i form av dataanalyser och urval. Genom användning av dataanalyser och urval går det att nyttja statistiska metoder för att bedöma olika sorters risker för felaktiga utbetalningar och vidta kontrollåtgärder där riskerna är som störst.⁹ Ändamålet vidta kontrollåtgärder tillämpas bland annat när personuppgifter används för att ta fram och utveckla riskprofiler.¹⁰

Ändamålet vidta kontrollåtgärder har ett vitt tillämpningsområde. Med uttrycket kontrollåtgärder avses åtgärder som innebär att övervaka, granska eller undersöka Försäkringskassans och Pensionsmyndigheten.

⁸ Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten (2020). *Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordning 2003:766 om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration*, s. 82.

⁹ Se närmare om kontrollverksamheten i prop. 2023/24:29, s. 36 ff.

¹⁰ Prop. 2023/24:29, s. 36 f.

dighetens handläggning och utbetalningar av förmåner och ersättningar. Kontroll kan avse åtgärder som myndigheten vidtar från det att information hämtas in, genom hela ärendehandläggningsprocessen, fram till dess att eventuella efterhandskontroller sker.¹¹

Även om vidta kontrollåtgärder är skilt från ärendehandläggning i SFB finns ändå en koppling mellan de olika ändamålen. Vid åtgärder som vidtas i ett enskilt ärende, må vara ett ärende för efterkontroll, så bör ändamålet handlägga ärenden tillämpas. Ändamålet vidta kontrollåtgärder tillämpas framför allt för att hitta de ärenden som ska kontrolleras. Det innebär att det finns en naturlig koppling mellan personuppgiftsbehandling som görs för ändamålet vidta kontrollåtgärder och behandlingar som görs för ändamålet handlägga ärenden eftersom myndigheterna behöver söka ut ärenden och individer att faktiskt kontrollera.

8.1.3 Möjligheter att vidta förberedande åtgärder

Det behöver inte alltid finnas något aktuellt ärende för att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska kunna behandla personuppgifter. Myndigheterna får även vidta vissa förberedande åtgärder. Ändamålet i 114 kap. 8 § 1 SFB möjliggör för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att tillgodose behovet av det underlag som krävs för att den registrerades eller någon annans rättigheter eller skyldigheter i fråga om förmåner och ersättningar ska kunna bedömas eller fastställas.¹²

Det ändamålet är framåtsyftande och tar sikte på åtgärder inför kommande handläggning av ett ärende. Förarbetena ger ingen närmare ledning för hur långt bestämmelsen sträcker sig. Vad som där-

¹¹ Jämför SOU 2014:16 *Det ska vara lätt att göra rätt - Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*, s. 71–74, SOU 2020:35 *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 109–110, SOU 2023:100 *Framtidens dataskydd vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden*, s. 1014 och SOU 2024:95 *Modernt dataskydd vid CSN*, s. 100.

¹² I 3 § 2 socialförsäkringsregisterlagen (1997:934), numera upphävd, fanns formuleringen förberedande åtgärder för handläggning. Se även prop. 1996/97:155, s. 77. Paragrafens nuvarande lydelse återfinns i 7 § 2 lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration, numera upphävd. Anledningen till ändringen var att regeringens ansåg att ändamålen i en registerförfattning bör preciseras så långt det är möjligt. Det fanns också språkliga skäl till en ändrad ordalydelse. Se prop. 2002/03:135 *Behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration*, s. 62–63. I betänkandet används formuleringen förberedande åtgärder eftersom det i mångt och mycket speglar vad det handlar om. Formuleringen är dessutom kort och koncis.

emot framgår är att en behandling av personuppgifter i flera fall kan vara nödvändig innan en ansökan har lämnats in eller ett ärende är aktuellt. Lagstiftaren har ansett att det i vissa fall är nödvändigt att i förväg hämta in och sedan lagra personuppgifter för kommande behov. Det mest tydliga och praktiska exemplet som anges i förarbetena är den inhämtning av personuppgifter som sker löpande och strukturerat från folkbokföringen. De behandlingar inom socialförsäkringens administration som har ansetts kunna ske med stöd av ändamålet kan i huvudsak delas in i två olika syften. För det första insamling av uppgifter som är nödvändiga för att kunna bedöma eller fastställa rättigheter inom socialförsäkringen.

Enligt vår bedömning måste avsikten dock anses vara att de insamlade uppgifterna ska komma till användning på något sätt i ett enskilt ärende. Det går inte att tolka bestämmelsen så brett att den ger stöd för åtgärder som sker utan att det finns ett samband med handläggningen av ärenden och anhängiggörandet av ett ärende.¹³

8.1.4 Finalitetsprincipen utgör den yttersta ramen

Personuppgifter som behandlas enligt 114 kap. 8 eller 9 §§ SFB får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.¹⁴ Detta är ett uttryck för den så kallade finalitetsprincipen. Vid tillämpning av finalitetsprincipen ska myndigheterna beakta det sammanhang inom vilket personuppgifterna har samlats in, personuppgifternas art, eventuella konsekvenser för registrerade av den planerade fortsatta behandlingen och förekomsten av lämpliga skyddsåtgärder.¹⁵ Finalitetsprincipen kan alltså inte tillämpas utan avvägningar som i praktiken innebär att de nya ändamålen kommer att behöva ligga mycket nära de ursprungliga ändamålen eller kunna ses som en naturlig förlängning av de ursprungliga ändamålen.¹⁶

¹³ Jämför prop. 2002/03:135, s. 62.

¹⁴ 114 kap. 10 § SFB.

¹⁵ Artikel 6.4 i dataskyddsförordningen.

¹⁶ Prop. 2023/24:29, s. 50.

8.1.5 Redan i dag används dataanalys och urval

Dagens teknik ger myndigheter möjlighet att använda dataanalyser på ett mer avancerat sätt än vad som tidigare var möjligt.¹⁷ Arbetet kan ske med olika metoder och tekniker, bland annat sådana som innefattar AI.

Försäkringskassan har under de senaste åren utvecklat vad som kallas för ”dataanalys och urval” för att i kärnverksamheten förebygga och hantera felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott.¹⁸ Den personuppgiftsbehandling som krävs för att kunna arbeta med dataanalys och urval sker med stöd av bestämmelserna i 114 kap. SFB, huvudsakligen utifrån ändamålen handlägga ärenden och vidta kontrollåtgärder. I förarbetena till de ändringar som nyligen skett i kapitlet uttalade lagstiftaren att kontrolländamålet bör omfatta den personuppgiftsbehandling som motiveras av både faktiska kontroller och de analyser som krävs för utvecklingen av nya och effektivare metoder för kontroll, så som exempelvis maskinella riskbaserade analyser och urval.¹⁹

Det finns en rad skyddsmekanismer som begränsar användningen av dataanalys och urval. Bland annat måste de grundläggande principerna för personuppgiftsbehandlingen i dataskyddsförordningen vara uppfyllda. Även bestämmelserna i diskrimineringslagstiftningen måste beaktas. Behandlingarna måste också ske i enlighet med Försäkringskassans respektive Pensionsmyndighetens myndighetsinstruktioner.

I Försäkringskassans verksamhet används dataanalyser bland annat för att upptäcka och se avvikelser, mönster, samband och riskindikatorer. Urval handlar om att välja ut vissa ärenden genom att använda urvalsmodeller som har utformats utifrån avvikelser, mönster, samband och andra indikatorer som har identifierats med hjälp av dataanalyser. Urvalsmodeller kan användas på data som tillgängliggjorts för ett visst ändamål för att upptäcka exempelvis uppgifter som det kan finnas anledning att anta är felaktiga, det vill

¹⁷ I likhet med tidigare utredningar använder vi begreppet dataanalyser i betydelsen att använda digitala verktyg och tekniker för att analysera stora mängder data. Jämför SOU 2023:100 och SOU 2024:95.

¹⁸ Regeringen har i tidigare lagförarbeten också förespråkat arbete med urvalsprofilering (se prop. 2007/08:49 *Statligt tandvårdsstöd*, s. 98, se senast i prop. 2023/24:29, s. 42. I sammanhanget kan nämnas att Pensionsmyndigheten i dagsläget inte använder dataanalys och urval.

¹⁹ Prop. 2023/24:29, s. 39.

säga urvalsträffar. Sedan granskas och utvärderas urvalsträffarna för att avgöra vilka som bör kontrolleras närmare.

Urvalsprofiler används inom flera förmåner på Försäkringskassan och bygger på dataanalyser av mönster och samband i hur förmånerna används. Urvalsprofilerna används i stor utsträckning för att styra handläggningen, till exempel för att prioritera ärenden för uppföljning och förnyad utredning. Urvalsprofiler kan även användas för att identifiera ärenden med hög risk för felaktigheter, som väljs ut för ytterligare kontroll innan eller efter utbetalning (med tonvikt på efterkontroller). Riskbaserad urvalsprofilering har framför allt använts av myndigheten för att välja ut ärenden för kontroll efter utbetalning, men it-utveckling har gjort det möjligt att använda riskbaserade kontroller även innan utbetalning i vissa förmåner.

I dag arbetar Försäkringskassan med risksättning på olika sätt inom ramen för ändamålen handlägga ärenden eller för att vidta kontrollåtgärder. Exempelvis används mer avancerade dataanalyser, inkluderat AI-modeller, för att göra sannolikhetsbedömningar eller riskvärdering för fel för att identifiera ärenden för efterhandskontroller. Utfallet av vissa riskprofiler ger ett sannolikhetsmått för fel. Den personuppgiftsbehandling som utförs för att ta fram urvalsprofiler stöder sig på kontrolländamålet.²⁰ När urvalsprofilen körs mot ett ärende, och väljer ut detta ärende (utfall) behandlas personuppgifterna med stöd av ändamålet handlägga ärenden.²¹

8.2 Myndigheternas instruktioner är tillräckliga

Den så kallade legalitetsprincipen innebär att en myndighet endast får vidta sådana åtgärder som den har stöd för i rättsordningen.²² Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens uppgifter och ansvar framgår primärt av respektive myndighets instruktion. Där har de tydligt uppdraget att arbeta mot felaktiga utbetalningar.²³

Försäkringskassan ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott.²⁴ Myndigheten ska delta i det

²⁰ 114 kap. 8 § 4 SFB.

²¹ 114 kap. 8 § 3 SFB.

²² 5 § FL, 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen.

²³ Förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan samt förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

²⁴ Se 2 § 3 förordning med instruktion för Försäkringskassan.

myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.²⁵ Pensionsmyndigheten har motsvarande instruktionsenliga uppgifter.²⁶ Vidare ska de båda myndigheterna samverka med Utbetalningsmyndigheten och andra berörda myndigheter, kommuner, regioner och parter för att bedriva en effektiv och rätts-säker verksamhet och särskilt verka för att felaktiga utbetalningar inte görs.²⁷

Det är en bred uppgift att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte sker och att motverka bidragsbrott. Att uppgiften är bred innebär att det finns ett tillräckligt rättsligt stöd (legalitet) i åtgärder och personuppgiftsbehandlingar som ryms inom dessa uppgifter. Med det menas att de i sammanhanget aktuella personuppgiftsbehandlingarna, exempelvis att arbeta med nätverksanalys och annan dataanalys samt att på nya sätt upptäcka avvikelser och bedöma trovärdighet är sådant som ingår i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens uppdrag och uppgifter. Vi anser därför inte att det behövs någon ändring i myndigheternas respektive myndighetsinstruktioner.

8.3 Det finns förutsättningar inom gällande rätt för vissa stödåtgärder och insatser riktade mot den enskilde

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har behov av att arbeta mer datadrivet med stöd till den enskilde. Mycket går att göra inom ramen för gällande rätt.

I dag arbetar Försäkringskassan ofta i ”stuprör”²⁸ vilket gör att uppenbara fel ibland inte upptäcks och att den enskilde inte alltid kan få rätt stöd i mer komplexa situationer. En enskild kan exempelvis vara både sjuk och förälder samtidigt. I dag finns det ingen samlad överblick och Försäkringskassans har i många fall ingen kunskap om att den enskilde eventuellt uppger olika uppgifter i olika sammanhang till myndigheten.

²⁵ 2 § 4 förordning med instruktion för Försäkringskassan.

²⁶ 2 § 6 förordning med instruktion för Pensionsmyndigheten.

²⁷ 5 § 1 förordning med instruktion för Försäkringskassan respektive 6 § förordning med instruktion för Pensionsmyndigheten.

²⁸ Med stuprör menas den uppdelning som gjorts rent organisatoriskt och it-systemmässigt för att anpassa till förmånerna. Läs mer om detta i kapitel 7.

Flera av de behov som kommit fram i vår kartläggning tar sikte på förberedande åtgärder som behöver vidtas inför handläggningen av ett ärende. Vissa av de behov som Försäkringskassan har lyft kan inrymmas i nuvarande reglering inom ramen för ändamålet ”förberedande åtgärder”.²⁹ Så bör exempelvis vara fallet vad gäller centrerad av personuppgifter kring den enskilde, i stället för kring enskilda ärenden, i myndighetens datahantering även om detta inte direkt går att utläsa av bestämmelsen.

Pensionsmyndigheten har särskilt lyft frågan om att förifylla ansökningar för att det ska bli rätt från början. Då behöver myndigheten kunna presentera relevanta uppgifter för den enskilde i en e-tjänst innan en ansökan har gjorts, liknande hur det fungerar med exempelvis inkomstdeklarationen hos Skatteverket. Enligt Pensionsmyndigheten räcker det inte att ett förvaltningsrättsligt ärende inleds utifrån någon slags tanke om förfrågningar eller serviceskyldighet. Myndigheten bedömer att det krävs ett ärende för att uppgiftsskyldighet eller sekretessbrytande bestämmelser för myndigheter och andra aktörer ska träda in.³⁰ Ett sätt att lösa detta är att låta en ansökan om pension eller förmån innehålla ett preliminärt ansökningssteg för att anhängiggöra ett ärende. Vi bedömer att en sådan utveckling är möjlig att genomföra inom ramen för gällande rätt.

8.4 Det behövs nya möjligheter för datadrivna arbetssätt

Digitala verktyg och de data myndigheterna har tillgång till kan, om de används på rätt sätt, vara kraftfulla verktyg för att minska de felaktiga utbetalningarna från socialförsäkringen. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan redan i dag göra mycket inom ramen för gällande rätt, men det finns ytterligare behov som de inte har rättsliga förutsättningar för. Det handlar enligt vår bedömning till övervägande del om personuppgiftsbehandlingar som ligger relativt långt utanför ändamålen ärendehandläggning och kontroll. Inte heller ändamålet som medger personuppgiftsbehandling för ”förberedande åtgärder” ger tillräckliga möjligheter för modern databehandling och för att möta de behov myndigheterna uttryckt.

²⁹ Se 114 kap. 8 § 1 SFB.

³⁰ Inom ramen för socialförsäkringsförmåner eller pension enligt SFB.

Personuppgifter bör inte bara betraktas som underlag för enskilda ärenden, där en specifik uppgift kan hämtas vid ett givet tillfälle. Det är också en tillgång som kan omvandlas till ny kunskap och användas i andra sammanhang. De personuppgifter som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har skulle kunna användas för att i mycket högre grad än i dag förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar om myndigheterna fick möjlighet till nya typer av analyser. Det handlar exempelvis om analyser där ett stort antal personuppgifter används för att upptäcka mönster, avvikelser och samband, eventuellt ihop med annan data.

Nedan beskrivs de nya typer av analyser som svårigen ryms inom dagens ändamål i 114 kap. 8 § SFB.

8.4.1 Från enskilt ärende till helhet

Nätverksanalyser och annan dataanalys

Försäkringskassan har uttryckt ett behov av att kunna göra mer avancerade dataanalyser på sina data som huvudsakligen utgörs av personuppgifter. Ett exempel är nätverksanalyser. Med det avses att analysera sammanhang, mönster och relationer mellan personer, företag och ärenden. Det skulle ge nya möjligheter att upptäcka och förhindra bidragsbrott och felaktiga utbetalningar.

Nätverksanalyser gör det möjligt att effektivare studera relationen mellan enskilda och arbetsgivare, vilket är ett behov som framkommit i vår kartläggning. Härvid kan kluster identifieras som avviker från normalbilden, exempelvis om ovanligt många personer från samma arbetsgivare får sjukpenning eller om sjukskrivningarna uppvisar orealistiska mönster. I analysen kan även ingå återkommande fall av felaktiga inkomstunderlag från arbetsgivaren, vilket kan leda till fel storlek på socialförsäkringsförmåner.

Andra exempel kan vara att undersöka kombinationer av olika förmåner eller sammanlänkade hushåll vilket kan ge indikationer på att olika personer ansöker om stöd på ett avvikande sätt som tyder på överutnyttjande av välfärdssystemet. Det kan också röra sig om att hitta exempelvis falska eller tveksamma läkarintyg genom att identifiera avvikande mönster kring exempelvis en särskild läkare eller vårdcentral. Om fel upptäcks kan kunskapen föras över till

andra liknande kluster eller ärenden där intyg är utfärdade av samma läkare eller på liknande sätt.

Nätverksanalyser blir kraftfullare om man kan jämföra de fall man är intresserad av mot kontrollgrupper av exempelvis normala arbetsgivarnätverk.

I förarbetena till de nuvarande bestämmelserna i 114 kap. SFB uttalar regeringen att det inom kontrolländamålet är möjligt att med hjälp av avancerad analysprogramvara söka efter korrelationer, mönster och samband i sådan information som finns lagrad om personer och deras ärenden.³¹ Detta anser vi dock inte ger tillräckliga förutsättningar för att genomföra analyser där även uppgifter ingår som saknar koppling till det enskilda ärendet.

En ytterligare försvårande omständighet är att exempelvis utveckling, testning och utvärdering av analysmetoder och urvalsmodeller kräver att personuppgiftsbehandling utförs på ett sätt som ligger helt utanför ärendehandläggningen.³²

8.4.2 Kontrolländamålet täcker inte alla åtgärder

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten fick under 2024 uttryckligt lagstöd för att behandla personuppgifter för att vidta kontrollåtgärder, vilket myndigheterna tidigare saknat.³³ Det är numera möjligt att behandla personuppgifter för att vidta kontrollåtgärder som syftar till att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.³⁴

Det är dock svårt att med någon bestämdhet hävda att det nya ändamålet täcker de åtgärder som beskrivs i avsnitt 8.4.1 ovan. Syftet med kontrollåtgärden sätter fortfarande tydliga begränsningar. Vår uppfattning är att kontroller enligt det nya ändamålet behöver göras mot eller av ett enskilt ärende. Kontroll anser vi naturligt hör ihop med ett ärende, aktuellt eller avslutat.

Enligt vår bedömning är det tveksamt om kontrolländamålet innefattar åtgärder som saknar inslag av kontroll och som vidtas innan en ansökan lämnats in till myndigheten.

³¹ Prop. 2023/24:29, s. 37.

³² SOU 2023:100, s. 1078.

³³ Prop. 2023/24:29.

³⁴ Kontrollverksamheten beskrivs även i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens hemställan om ändringar i 114 kap. SFB.

8.4.3 Rättslig osäkerhet försvårar

Utöver behoven som beskrivits ovan har vår kartläggning visat att Försäkringskassan inte fullt ut nyttjar de möjligheter som finns att behandla personuppgifter. Mycket ryms inom nuvarande rättsliga ramar och skulle kunna uppnås om myndigheten arbetade mer aktivt med sina data, huvudsakligen personuppgifter (se även kapitel 7). De hinder och svårigheter som beskrivits är oftast knutna till regelverket för personuppgiftsbehandling och myndighetens tolkning av detta. Hindren kan bero dels på verkliga rättsliga hinder, dels på rättslig osäkerhet eller bristande rättslig styrning och stöd.

Med rättslig osäkerhet avses här situationen när en viktig bestämmelse inte är entydig utan behöver tolkas, men det saknas en tydlig och dokumenterad uppfattning om hur bestämmelsen ska tolkas hos den myndighet som i första hand ska tillämpa bestämmelsen. Det ligger i sakens natur att osäkerheten kan ha olika skäl. Det kan röra sig om en svårtolkad bestämmelse. Men skälet kan också vara att myndigheten saknar förmågan att samlat analysera och styra hur bestämmelsen ska tolkas.

Osäkerheten kring 114 kap. 8 § SFB handlar primärt om vad som gäller för sådan behandling av personuppgifter som ligger utanför ramen för ett ärendes handläggning och kontrollåtgärder. Det finns även en rättslig osäkerhet i vad mån dataanalys och urval får användas i andra sammanhang än för kontrolländamål, framför allt för att förebygga felaktiga utbetalningar. Denna rättsliga osäkerhet hindrar myndigheterna från att använda digitaliseringens möjligheter. Det finns därför ett behov av en tydlig rättslig reglering som ger myndigheterna förutsättningar för en utökad personuppgiftsbehandling och samtidigt skapar transparens gentemot de enskilda kring hur deras personuppgifter används.

Rättslig tydlighet är även viktig för dem vars personuppgifter behandlas av myndigheterna. I dag riskerar det att bli otydligt vad som faktiskt görs med uppgifterna. En ökad rättslig tydlighet kan antas bidra till önskvärd transparens. I dag finns en tolerans i samhället där enskilda i högre grad antar och godtar att myndigheterna

behandlar medborgarnas personuppgifter.³⁵ Många utgår också från att sådan behandling sker med digitaliseringens hjälp och att myndigheterna nyttjar sina data och ny teknik, såsom AI, för att genomföra sina uppdrag. En ökad rättslig tydlighet om hur personuppgifter behandlas kan därför vara till godo utifrån de registrerades rättigheter och för förutsägbarheten i personuppgiftsbehandlingen.

8.5 Två olika vägar för framtida reglering

De behov som framkommit i vår kartläggning handlar om att ge Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bättre förutsättningar för sådan behandling av personuppgifter som syftar till att myndigheternas beslut i högre grad ska bli rätt från början, det vill säga förebyggande åtgärder. Det innefattar även stöd och ökad service till enskilda för att underlätta för dem att göra rätt.

Vi bedömer att dessa behov går att lösa på två olika sätt. Det handlar om två olika lagtekniska konstruktioner. Det ena är att ersätta den nuvarande bestämmelsen om personuppgiftsbehandling i 114 kap. 8 § SFB i sin helhet med en ny, brett formulerad ändamålsbestämmelse tillsammans med ett uttryckligt stöd för användningen av dataanalys och urval (alternativ A). Det andra alternativet är att i stället komplettera nuvarande bestämmelse så att den även specifikt tillåter att förebyggande åtgärder vidtas (alternativ B).

Vi förordar en brett formulerad ändamålsbestämmelse tillsammans med ett uttryckligt stöd för användningen av dataanalys och urval (alternativ A). Det är en typ av utformning av ändamålsbestämmelsen som har föreslagits i flera utredningar i närtid och som även finns i lagstiftning som gäller för andra myndigheter.

De båda alternativen har olika för- och nackdelar. En brett formulerad ändamålsbestämmelse omfattar nuvarande hantering men tar även höjd för framtida behov som ännu inte är kända, medan

³⁵ 2021 års bidragsbrottsutredning har genomfört en undersökning av attityder om uppgiftsinhämtning (SOU 2023:52 *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*). Bland annat har Skatteverket i sin årliga attitydundersökning funnit att 85 procent av tillfrågade privatpersoner tycker att det är okej att Skatteverket och andra myndigheter delar deras personliga information i syfte att motverka fusk och brott. Även KUT-delegationen redogjorde för att allmänheten tycks ha en mer tillåtande inställning till myndigheternas möjligheter att utbyta information än vad lagstiftningen medger (SOU 2029:59 *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*). Detta kommer även till uttryck i SOU 2024:63 *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter*.

införandet av ett nytt specifikt ändamål i befintlig bestämmelse är en mindre ändring som bibehåller systematiken i lagtexten.

Vi bedömer att en förändring är nödvändig för att möjliggöra moderna och effektiva arbetssätt mot felaktiga utbetalningar i socialförsäkringen.

8.6 Bred ändamålsbestämmelse med dataanalys och urval – alternativ A

Vårt förslag: Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska få behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att administrera socialförsäkringen och andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av myndigheterna. Myndigheterna ska även få behandla personuppgifter för dataanalys och urval i syfte att förebygga, motverka och upptäcka fel i den verksamheten.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behöver behandla stora mängder personuppgifter i sin verksamhet, däribland känsliga personuppgifter. Behandlingen kan innebära betydande intrång utan samtycke i den personliga integriteten och innebära kartläggning av den enskildes personliga förhållanden, även om syftet är något annat. Delar av verksamheten omfattas därmed av det grundlagsreglerade skyddet för den personliga integriteten, vilket bara får begränsas genom lag (se vidare kapitel 12). Det behöver alltså finnas en lagreglering för att de båda myndigheterna ska kunna utföra sina uppdrag. Ändamålsbestämmelser kan ge ett tydligt stöd för sådan behandling som utförs i enlighet med myndigheterna uppdrag och uppgifter. Genom en brett formulerad ändamålsbestämmelse tillsammans med en särskild bestämmelse för dataanalys och urval kan en ökad flexibilitet i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens personuppgiftsbehandling åstadkommas.

Ändamålsbestämmelser i nationell dataskyddsreglering anger den yttre ramen för vilka ändamål som personuppgifter kan komma att behandlas för. De finns i någon form i nästan samtliga nuvarande och nyligen föreslagna registerförfattningar och bidrar till att tydliggöra för den registrerade och andra var de yttersta gränserna går för personuppgiftsbehandlingen.

I avsnitt 8.4 har vi beskrivit åtgärder som myndigheterna skulle behöva vidta för att effektivare än i dag förhindra felaktiga beslut och utbetalningar. Det rör sig exempelvis om nätverksanalyser, att hitta risker i vissa hushåll eller hos vissa arbetsgivare och sjukskrivande läkare. Det rör sig också om åtgärder för att utveckla och utvärdera nya analysmetoder och arbetssätt. Det stora flertalet av personuppgifter som behöver behandlas i åtgärderna kommer aldrig att behövas för kontrollen av något enskilt ärende.

Relativt nyligen infördes ett nytt ändamål för kontrollåtgärder i 114 kap. 8 § SFB. Det råder emellertid fortfarande en stor osäkerhet hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten avseende vad det nya ändamålet omfattar. Osäkerheten förstärks av att det på senare tid tillkommit ny lagstiftning och nya förslag till lagstiftning på närliggande områden där lagstiftaren valt en helt annan modell för att reglera ändamålen för andra myndigheter.

Det rör sig om ny lagstiftning på området när det gäller Skatteverkets verksamhet (folkbokföringen) samt förslag om att få genomföra dataanalys och urval för såväl CSN som för Kronofogden, Tullverket och Skatteverket. Vår uppfattning är att det finns skäl att ändra reglerna i 114 kap. SFB med samma utgångspunkter som vid den översyn som nyligen gjorts avseende dataskyddsregelverket för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten³⁶ samt för Centrala studiestödsnämnden.³⁷ Det finns ett värde i att regelverket utformas på ett enhetligt sätt för olika myndigheter, med enhetlig struktur, terminologi och sakinnehåll. Omotiverade skillnader försvårar samverkan och informationsutbyte mellan myndigheter i syfte att effektivisera verksamheten, förbättra servicen och motverka felutbetalningar och bidragsbrott. Skillnaderna förvärrar även osäkerheten hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Då SFB:s ändamålsbestämmelser är mer detaljerade och har kvar rester av gamla formuleringar jämfört med nya lagar och förslag, uppstår naturligen intrycket att lagstiftaren inte velat gå samma väg i SFB. Det inbjuder till tolkningen att ändamålsbestämmelserna i SFB inte ger samma möjligheter som annan lagstiftning med helt andra lösningar.

Det kan därmed konstateras att den detaljerade regleringen i dagens 114 kap. 8 § SFB minskar flexibiliteten och i det verkliga utfallet faktiskt hindrar Försäkringskassan och Pensionsmyndig-

³⁶ SOU 2023:100.

³⁷ SOU 2024:95.

heten från att ligga i fas med nya brottsupplägg, dra nytta av nya tekniker, ta på sig nya brådskande uppdrag och hantera oförutsedda händelser vid exempelvis allvarliga kriser. En reglering som likt 114 kap. 8 § SFB avviker från andra närliggande regleringar riskerar också att motverka genomslaget för dataskyddsförordningen eftersom förordningen bland annat syftar till att skapa ett enhetligt skydd för den personliga integriteten inom EU.

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens uppdrag kan förändras över tid. Det förekommer att nya uppdrag är av brådskande karaktär. Den befintliga ändamålsbestämmelsen i 114 kap. 8 § SFB kan betraktas som en övergripande sammanfattning av de uppgifter som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har i sin verksamhet avseende förmåner och ersättningar. Om regeringen ger myndigheterna nya uppgifter som inte ligger inom ramen för de redan angivna ändamålen i bestämmelsen kan det behövas ändringar inte bara i den materiella regleringen utan även i ändamålsbestämmelsen. Den nuvarande regleringen är därför inte flexibel för förändringar i myndigheternas uppdrag.

Vidare är dataskyddsförordningens syfte är att skapa ett enhetligt och högt skydd för den personliga integriteten i unionen och att särreglering riskerar att motverka dess genomslag. Behovet av nationell och sektorsspecifik dataskyddsreglering har minskat eftersom det redan i dataskyddsförordningen finns bestämmelser om bland annat rättslig grund, uppgiftsminimering, lagringsminimering, ändamålsbegränsningar och olika säkerhetsåtgärder som ska vidtas. Kompletterande nationella regler bör därför bara omfatta bestämmelser som är motiverade eller nödvändiga.³⁸

Förändringen innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten själva behöver formulera de närmare ändamålen för myndigheternas personuppgiftsbehandlingar.

Att detaljregleringen kring ändamålen i 114 kap. 8 § SFB tas bort innebär inte att integritetsskyddet för de registrerade försämras. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är enligt sina instruktioner förvaltningsmyndigheter för socialförsäkringen och andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av myndigheterna. En avgränsning till myndigheternas kärnuppdrag, som också ansluter till tillämpningsområdet för 114 kap. 2 § SFB, skapar en lämplig ram för tillåtna behandlingar. För att leva upp till

³⁸ SOU 2023:100, kap. 5.

dataskyddsförordningens krav på särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål kommer dock Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att behöva formulera mer preciserade ändamål för de specifika behandlingar av personuppgifter som sker i myndigheternas verksamhet. Information om de olika behandlingsändamålen måste komma registrerade till del på ett lämpligt sätt.

En brett formulerad ändamålsbestämmelse som rymmer all sådan behandling som föranleds av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens uppdrag, skapar utrymme för en mer omfattande informationshantering. Myndigheternas verksamheter präglas av en snabb digital utveckling och det är förenat med svårigheter att förutse samtliga ändamål för vilka personuppgifter kan komma att behöva behandlas. En flexibilitet i ändamålsutformningen ger verksamheten förutsättningar att hålla jämna steg med teknik- och samhällsutvecklingen.

Vi föreslår att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska få behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att administrera socialförsäkringen och andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av myndigheterna. I detta ingår att vidta förebyggande åtgärder av olika slag.

Förutom ett brett formulerat ändamål bör Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ges uttryckliga möjligheter att använda dataanalys och urval i sina verksamheter för kontrolländamål. Syftet ska vara att förebygga, förhindra och upptäcka fel inom respektive verksamhet. Det ska alltså vara möjligt för myndigheterna att behandla personuppgifter för att använda sådana verktyg även när det saknas koppling till ett visst ärende. Myndigheterna ges då bättre förutsättningar att utföra sina uppdrag och minska felaktigheter i respektive verksamhet.

8.6.1 Den rättsliga grunden för dataanalys och urval behöver förtydligas

Vårt förslag: Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens behandling av personuppgifter för att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel inom sina verksamheter ska tydliggöras. Förtydligandet ska ske genom en särskild ändamålsbestämmelse i 114 kap. 8 § SFB.

Försäkringskassan och Pensionsmyndighetens rättsliga grund för behandling av personuppgifter för att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel inom sina verksamheter bör tydliggöras. Det bör göras tydligt att det finns en rättslig grund för behandlingen i lag eftersom det är fråga om en behandling av integritetskänslig karaktär.

I dataskyddsförordningen ställs krav på rättslig grund för att personuppgifter över huvud taget ska få behandlas.³⁹ En uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt.⁴⁰ Den rättsliga grunden kan sedan även innehålla bland annat de allmänna villkor som ska gälla för den personuppgiftsansvariges behandling, vilken typ av uppgifter som ska behandlas och ändamålsbegränsningar.⁴¹ Den rättsliga grunden eller lagstiftningsåtgärden ska vara tydlig och precis och dess tillämpning bör vara förutsägbar för personer som omfattas av den.⁴²

I samband med att dataskyddsförordningen trädde i kraft uttalade regeringen att den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter inom Socialdepartementets verksamhetsområde i de allra flesta fall är fastställd genom någon annan rättsakt än registerförfattningen.⁴³ När ändamålet för kontrollåtgärder infördes uttalade regeringen att den rättsliga grunden för arbetet med kontroller för att förhindra felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott finns fastställd i Försäkringskassans instruktion.⁴⁴ Likaså kan den rättsliga grunden vid ett brett formulerat ändamål anses finnas i respektive myndighet instruktion. Utöver detta finns särskilda krav vad gäller den personliga integriteten.

Regeringsformens skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten innebär att vissa åtgärder som utgör sådana intrång måste regleras i lag för att vara tillåtna.⁴⁵

³⁹ Artikel 6.1. e i dataskyddsförordningen.

⁴⁰ Artikel 6.3 i dataskyddsförordningen.

⁴¹ Artikel 6.3 andra stycket i dataskyddsförordningen.

⁴² Skäl 41 till dataskyddsförordningen.

⁴³ Prop. 2017/18:171 *Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning*, s. 82.

⁴⁴ Prop. 2023/24:29, s. 39 f. Se 114 kap. 8 § 4 SFB.

⁴⁵ 2 kap. 6 § andra stycket och 2 kap. 20 och 21 §§ RF.

Särskilt om dataanalys och urval

När Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten använder dataanalys och urval behöver myndigheterna kunna analysera och utvärdera olika datamängder, däribland personuppgifter. För att dataanalyser och urval ska kunna användas på ett effektivt sätt i myndigheternas kontrollverksamheter behöver alltså personuppgifter kunna behandlas på ett ändamålsenligt sätt. Den rättsliga grunden för detta är uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning.

I betänkandet *Framtidens dataskydd* (SOU 2023:100) beskrivs att dataanalyser och urval inom myndigheternas verksamheter i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel innebär att egna verksamhetsuppgifter samkörs på ett sätt som inte sker när uppgifterna behandlas för att handlägga enskilda ärenden. Vidare kan sådana uppgifter komma att sambearbetas med uppgifter som myndigheterna har inhämtat från andra myndigheter, antingen som ett led i ärendehandläggning eller primärt för att göra dataanalyser och urval. Det kan även förekomma behandling av känsliga personuppgifter. De urval som tas fram med hjälp av dataanalyserna kommer i förekommande fall att leda till att myndighetsutövning vidtas mot enskilda. Den personuppgiftsbehandling som myndigheternas dataanalyser och urval ger upphov till är sammantaget av sådan karaktär och omfattning att intrånget i den personliga integriteten kan bli kännbart. Den rättsliga grunden bedöms behöva ha en relativt hög grad av tydlighet, precision och förutsebarhet för att uppfylla kraven i dataskyddsförordningen.⁴⁶

När det gäller Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kärnverksamhet finns det inget uttryckligt stöd i SFB för dataanalys och urval.⁴⁷

En tydlig rättslig grund för den aktuella typen av personuppgiftsbehandling bedömer vi är en förutsättning för att den ska uppfylla kravet i dataskyddsförordningen. Den rättsliga grunden behöver därför förtydligas genom ett uttryckligt ändamål.

⁴⁶ SOU 2023:100, s. 1079 och 1093.

⁴⁷ Jämför exempelvis bestämmelserna om handläggning av ärenden i 110 kap. SFB.

8.6.2 Dataanalys och urval som ett eget självständigt ändamål

Dataanalys och urval ska vara ett eget självständigt ändamål. Bestämmelser om dataanalys och urval har tidigare införts inom andra myndigheters ansvarsområden.⁴⁸ Inom Regeringskansliet pågår beredning av flera förslag till registerlagstiftningar som innehåller brett formulerade ändamålsbestämmelser där dataanalys och urval dessutom utgör ett eget separat ändamål. Det finns även exempel på reglering av senare datum som innehåller detaljerade ändamålsbestämmelser med särskilda bestämmelser om dataanalys och urval. I betänkandet *Framtidens dataskydd* framförs att uttryckliga bestämmelser om dataanalys och urval bör föras in som särskilda primära ändamål i anslutning till de brett formulerade ändamålsbestämmelserna som likaså föreslås. Avsikten är att tydliggöra att myndigheterna har stöd för den behandling av personuppgifter som är nödvändig vid myndigheternas användning av dataanalys och urval i de verksamheter som omfattas av lagarnas tillämpningsområde.⁴⁹ *Utredningen om förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten* har kommit till slutsatsen att det mot bakgrund av de integritetsrisker som finns när det gäller dataanalyser och urval behövs en tydlig lagreglering och att det därför bör framgå av en uttrycklig ändamålsbestämmelse att Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.⁵⁰

Flera utredningar föreslår således den här typen av reglering för att ge stöd för en ny användning av personuppgifter. Det talar för att även Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör ges en reglering som tydliggör möjligheten att använda dataanalys och urval.

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) ser positivt på att den rättsliga grunden för dataanalys och urval regleras i lag.⁵¹ En tydlig rättslig grund för den aktuella typen av behandling kan vara en förutsättning för att den ska uppfylla kraven i dataskyddsförordningen.

⁴⁸ Exempelvis inom folkbokföringsverksamheten och i Utbetalningsmyndighetens verksamhet.

⁴⁹ SOU 2023:100, s. 1099.

⁵⁰ SOU 2025:73 *Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*, s. 671 f.

⁵¹ Integritetsskyddsmyndighetens yttrande över betänkandet *Framtidens dataskydd vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden* (SOU 2023:100), dnr IMY-2024-619, och Integritetsskyddsmyndighetens yttrande över *Modernit dataskydd vid CSN* (SOU 2024:95), dnr IMY-2025-5204.

Myndigheten framhåller dock vikten av att arbetet med dataanalys och urval avgränsas i omfattning och tid.

Med ett uttryckligt stöd för dataanalys och urval kommer Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att ansvara för att det finns rutiner för hur urvalsmodeller ska utformas och hur sök-begrepp får användas vid dataanalyser och urval enligt 114 kap. 8 § SFB. Av sådana rutiner bör framgå hur behandlingarna ska avgränsas i omfattning och tid.

Särskilt om innebörden av att förebygga, förhindra och upptäcka fel i verksamheten

Tidigare utredningar har bedömt att det är lämpligt att i lagtexten införa lydelsen ”fel i verksamheten”, i stället för att knyta dataanalys och urval till att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.⁵² Myndigheterna ges då en möjlighet till en bredare tillämpning än att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Samtidigt utformas regleringen på ett sätt som gör det möjligt att förutse när personuppgifter kan komma att behandlas för att göra dataanalyser och urval för bland annat kontroll av enskilda.

Vi bedömer att samma formulering är lämplig att införa även för Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens användning av dataanalys och urval.

Den särskilda ändamålsbestämmelsen kommer tillsammans med finalitetsprincipen att utgöra den yttre ramen för tillåten behandling av personuppgifter för att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel. Den rättsliga grund för behandlingen som framgår av materiell verksamhetsreglering motsvarar den yttre ramen för vilken behandling som lagligen får utföras vid sådana dataanalyser och urval, på samma sätt som vid den övriga personuppgiftsbehandling som myndigheten utför.

Vi delar den bedömning som tidigare utredningar gjort om att det inom ramen för bestämmelsen ryms behandling i form av inhämtning och fortsatt behandling av uppgifter i syfte att utgöra underlag för dataanalyser och urval. Bestämmelsen omfattar även

⁵² SOU 2024:95, s. 250.

till exempel uppföljning, utveckling och testning av analys- och urvalsmodeller.⁵³

Begreppet *fel* i bestämmelsen ska tolkas brett. Det omfattar till exempel avvikelser i förhållande till materiella rättsregler, oegentligheter samt felaktigheter som är avsiktliga eller beror på mänskliga misstag. Begreppet är mer flexibelt än felaktiga utbetalningar och fungerar även om Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten skulle få nya eller förändrade arbetsuppgifter.

8.6.3 Ändamålsbestämmelsernas placering

Vårt förslag: En bestämmelse med ett brett formulerat ändamål ska ersätta nuvarande bestämmelse i 114 kap. 8 § SFB. I samma bestämmelse föreskrivs att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att göra dataanalys och urval för att förebygga, förhindra och upptäcka fel i respektive verksamhet.

Den brett formulerade ändamålsbestämmelse som vi föreslår bör placeras i nuvarande 114 kap. 8 § SFB som en egen punkt. Den ersätter då de nuvarande specificerade ändamålen i paragrafen, punkterna 1–7. Bestämmelsen om dataanalys och urval placeras i samma lagrum, även den som en egen punkt.

8.7 Ett nytt ändamål (vidta förebyggande åtgärder) ska införas – alternativ B

8.7.1 Rättslig grund för behandling av personuppgifter i det förebyggande arbetet

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör ges utökade möjligheter att i sina respektive kärnverksamheter behandla personuppgifter för förebyggande ändamål för att kunna bedöma eller fastställa förmåner och ersättningar. Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens rättsliga grund för behandling av personuppgifter för att vidta förebyggande åtgärder för att kunna bedöma eller fastställa förmåner och ersättningar framgår av myndigheternas instruktioner.

⁵³ SOU 2024:95, s. 251.

Den rättsliga grunden för att kunna bedöma eller fastställa förmåner och ersättningar för behandling av personuppgifter för att vidta förebyggande åtgärder ges av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens instruktioner. Som vi tidigare konstaterat är det en bred uppgift att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte sker och att motverka bidragsbrott (se avsnitt 8.2 om att nuvarande lydelse i myndigheternas instruktioner är tillräcklig). Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska fatta materiellt korrekta beslut och se till att verksamheterna bedrivs effektivt och i enlighet med gällande rätt. Vidare finns det stöd för sådana åtgärder om syftar dels till att effektivisera myndighetens verksamhet (exempelvis med digitaliserings hjälp), dels till att ge stöd och service till enskilda när myndigheten utför sina uppdrag.

Det finns i dag inte något uttryckligt ändamål som ger Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten möjlighet att behandla personuppgifter i förebyggande syfte för att kunna bedöma eller fastställa förmåner och ersättningar. Det kan exempelvis avse möjligheter att genomföra nätverksanalyser eller åtgärder för att upptäcka avvikelser och bedöma trovärdighet. Det kan även avse åtgärder för att kunna föreslå en viss utredningsåtgärd för en handläggare.

När personuppgifter behandlas för att vidta förebyggande åtgärder kan detta inbegripa känsliga personuppgifter om den enskilde. Ett sådant exempel är att uppgifter om hälsa inom ramen för sjukpenningen används för att göra analyser som gör det möjligt att utläsa mönster och samband. Även om sådana mönster och samband inte primärt syftar till att kartlägga en enskilds sjukskrivning kommer uppgiften att behandlas just för att skapa förståelse för hur en sjukskrivning normalt utvecklar sig. Den kunskapen om mönster i sjukskrivningar kan inom ramen för de förebyggande åtgärderna ge en indikation på att ett visst förhållande i ett ärende exempelvis bör utredas närmare.

I samband med att kontrolländamålet infördes i 114 kap. 8 § 4 SFB konstaterades att behandling av stora mängder personuppgifter, bland annat känsliga personuppgifter och uppgifter om enskildas ekonomiska förutsättningar och levnadsomständigheter, för ett nytt ändamål medför risker för den personliga integriteten. Kontroller kan vara integritetskänsliga i sig. Dataanalyser och urval möjliggör dessutom kartläggning av individer, vilket kan innebära väsentliga intrång i den personliga integriteten. De personuppgifter

som behandlas hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan tillsammans skapa en omfattande bild av den enskildes personliga och ekonomiska förhållanden.⁵⁴

I likhet med vad regering bedömde vid införandet av kontrolländamålet anser vi att det är viktigt att komma till rätta med felaktiga utbetalningar och bidragsbrott inom socialförsäkringen. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, som förvaltar socialförsäkringen, behöver kunna vidta förebyggande åtgärder för att kunna bedöma eller fastställa förmåner och ersättningar. Fördelarna med att kunna behandla personuppgifter för ett förebyggande ändamål får sammantaget anses överväga nackdelarna i form av inskränkningar i och risker för den personliga integriteten. Det dataskyddsrättsliga regelverket i sin helhet (dataskyddsförordningen, DSL och 114 kap. SFB samt tillhörande förordningar) i kombination med sekretesslagstiftningen och de begränsningar som följer av den förvaltningsrättsliga regleringen bedöms ge ett tillräckligt skydd för den personliga integriteten. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör därmed få behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att vidta förebyggande åtgärder.

8.7.2 Ett nytt ändamål avseende förebyggande åtgärder

Vårt förslag: I 114 kap. 8 § 1 a SFB ska det införas en bestämmelse om att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att vidta förebyggande åtgärder för att kunna bedöma eller fastställa förmåner och ersättningar.

Vi föreslår att det införs ett nytt ändamål för förebyggande åtgärder för att kunna bedöma eller fastställa förmåner och ersättningar.

Det föreslagna ändamålet vidta förebyggande åtgärder avser behandling av personuppgifter som sker i förebyggande syfte runt ett ärende, i samband med ett ärende eller i anslutning till ett ärende. Åtgärden ska inte avse kontroll och kontrollåtgärder.

För att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska kunna handlägga sina respektive ärenden mer effektivt och komma till rätta

⁵⁴ Prop. 2023/24:29, s. 41.

med det stora antalet felutbetalningar, men också för att kunna ge enskilda bättre service, vill de båda myndigheterna i sina respektive kärnverksamheter kunna använda sina uppgifter på ett mer strukturerat och effektivt sätt än vad som är fallet i dag. I vår kartläggning har det framkommit att myndigheterna dessutom vill kunna få ökad kunskap om personuppgifter och annan data kring den enskilde. Likaså vill myndigheterna göra en förflyttning mot att centrera data och uppgifter kring den enskilde.

Ett helt nytt ändamål

Enligt dataskyddsförordningen är ett fastställt ändamål en grundläggande förutsättning för att personuppgifter ska få samlas in och behandlas. I förordningen stadgas att ändamål ska vara särskilda, uttryckligt angivna och berättigade.⁵⁵ Utifrån det fastställda ändamålet avgörs vilka personuppgifter som får behandlas.⁵⁶ Den registrerade har rätt att få information om ändamålet med behandling.⁵⁷ Även lämplig säkerhetsnivå bestäms utifrån bland annat behandlingens ändamål.⁵⁸ Dataskyddsförordningen ger utrymme för kompletterande, nationella regler.

Det nya ändamålet vidta förebyggande åtgärder för att kunna bedöma eller fastställa förmåner och ersättningar som vi föreslår avser aktiviteter och åtgärder som inte ryms inom handläggningen av ett ärende.⁵⁹ Det avser aktiviteter och åtgärder som heller inte utgör kontrollåtgärder som syftar till att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.⁶⁰ Ändamålet tydliggör att det finns stöd för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att behandla personuppgifter i situationer där det hitintills inte uttryckligen framgått att så får göras.

⁵⁵ Artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen.

⁵⁶ Artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen.

⁵⁷ Artiklarna 13–15 i dataskyddsförordningen.

⁵⁸ Artikel 32 i dataskyddsförordningen.

⁵⁹ 114 kap. 8 § 3 SFB.

⁶⁰ 114 kap. 8 § 4 SFB.

Det förebyggande arbetet möjliggörs genom det nya ändamålet

Syftet med det förebyggande arbetet är att optimera användningen av personuppgifter och annan data. Om Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan vidta förebyggande åtgärder möjliggörs fler sätt att med digitala verktyg bedöma uppgifternas trovärdighet, och handläggarna kan få en impuls om att det kan behövas någon form av åtgärd innan ett beslut kan fattas.

Personuppgifter ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas.⁶¹ Vidare ska uppgifterna vara riktiga och om nödvändigt uppdaterade.⁶² Alla rimliga åtgärder måste vidtas för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas raderas eller rättas utan dröjsmål. Av det följer att kvaliteteten på personuppgifter regleras redan av dataskyddsförordningen.

Genom den ändring som nu föreslås kommer Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att få ett tydligt stöd för att behandla personuppgifter i det datacentriska arbetet.

Med stöd av det nya ändamålet kan myndigheterna exempelvis göra jämförelser med andras personuppgifter och annan data och därigenom få ökad kunskap.⁶³ I det arbetet kan verktyg som dataanalys och urval användas. Dataanalys och urval kan underlätta arbetet med att exempelvis hitta felaktigheter och avvikelser för att i högre grad säkerställa att beslut och utbetalningar blir rätt från början. Därigenom skapas förutsättningar för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att bland annat förebygga felaktiga utbetalningar.

Ett bidragsbrott innebär i praktiken att någon lämnat oriktiga uppgifter eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden. Korrekta uppgifter skapar förutsättningar för korrekta beslut. Förebyggande åtgärder innebär att myndigheterna kan arbeta med datakvalitet på ett mer effektivt sätt, till exempel genom att jämföra personuppgifter från så många olika källor som möjligt. De förebyggande åtgärderna kan även möjliggöra att myndigheterna kan identifiera kluster av ärenden som avviker från normalbilden, exempelvis om ovanligt

⁶¹ Artikel 5 c i dataskyddsförordningen.

⁶² Artikel 5 d i dataskyddsförordningen.

⁶³ Behandling av personuppgifter i samband med kvalitetssäkring får dock till stor del vila på artikel 5 i dataskyddsförordningen.

många personer från samma arbetsgivare får sjukpenning eller om sjukskrivningarna uppvisar orealistiska mönster.

Med förebyggande åtgärder avses även åtgärder som vidtas för att säkerställa att det finns korrekta underlag och uppgifter i ärendet, inför handläggningen. Vid ansökningstillfället behöver det vara möjligt att sammanställa information om den enskilde i realtid till stöd för handläggaren i ärendehandläggningen. Om en person exempelvis ansöker om sjukpenning vill Försäkringskassan inte bara använda information som rör sjukpenning, utan alla data om den enskilde som finns insamlad hos myndigheten. Informationen som finns behöver alltså användas, analyseras och sammanställas innan ärendet har inletts för att kunna ge systemen eller handläggaren bättre stöd när ärendet väl aktualiseras. Det kan även handla om digitalt stöd i handläggningen där mönster och analyser kan användas för att föreslå eller identifiera behov av en viss utredningsåtgärd till en handläggare (se mer i avsnitt 8.7.1).

Dessa exempel visar att ändamålet vidta förebyggande åtgärder kan medföra stora nyttor för myndigheterna för att med digitaliseringens hjälp arbeta mer effektivt och samtidigt förebygga felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

Personuppgiftsbehandlingen i fråga måste ske även i enlighet med gällande rätt i övrigt. Det innefattar exempelvis förvaltningsrättsliga krav men även diskrimineringsrättsliga hänsyn avseende likabehandling.

8.7.3 Utformningen och placeringen av den nya ändamålsbestämmelsen

Vårt förslag: Det ska införas ett nytt ändamål om att vidta förebyggande åtgärder för att kunna bedöma eller fastställa förmåner och ersättningar. Det nya ändamålet ska placeras i en ny punkt i 114 kap. 8 § SFB som ska kallas för 1 a.

Nedan beskrivs våra bedömningar avseende placeringen av det nya ändamålet förebyggande åtgärder samt några överväganden om den nya bestämmelsens lydelse.

Det nya ändamålet vidta förebyggande åtgärder

Genom att i 114 kap. 8 § SFB införa ett nytt ändamål för förebyggande åtgärder får Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten utökade möjligheter att behandla personuppgifter utanför ramen för ett ärende. Det är särskilt i dessa avseenden som Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens behov av nya förutsättningar för personuppgiftsbehandling har identifierats.

I nuvarande bestämmelse i 114 kap. 8 § 1 SFB används begreppen *bedöma och fastställa* samt begreppen *förmåner och ersättningar*. Det behöver på motsvarande sätt finnas en koppling mellan de förebyggande åtgärderna och såväl förmåner som ersättningar. Den kopplingen behöver komma till uttryck i lagtexten. Begreppen *bedöma och fastställa* tydliggör kopplingen mellan de förebyggande åtgärderna och förmåner och ersättningen. Den närmare innebörden är att särskilt betona sambandet mellan Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens kärnuppdrag avseende just förmåner och ersättningar inom ramen för socialförsäkringen och de personuppgiftsbehandlingar som utförs inom ramen för de förebyggande åtgärderna.

Det nya ändamålet ska regleras i 114 kap. 8 § 1 a SFB

Det förebyggande ändamålet ska regleras i nära anslutning till den första punkten i den befintliga ändamålsbestämmelsen i 114 kap. 8 § 1 SFB. Att reglera det förebyggande ändamålet som en ny 1a-bestämmelse i den första punkten kommer inte i konflikt med övrig systematik och begreppsanvändning i kapitlet.

Vi har övervägt att placera det förebyggande ändamålet tillsammans med befintligt ändamål i 114 kap. 8 § 1 SFB, samt att i samband med detta genomföra en redaktionell förenkling av första punkten. Det blir dock inte tydligt var gränserna mellan det underlag som avses i nuvarande bestämmelse och de nya, förebyggande åtgärderna som vi föreslår skulle dras mer precist. Ur ett lagtekniskt perspektiv bedömdes den lösningen fungera väl men ur ett tillämpningsperspektiv finns en risk att det orsakar svårigheter och obehövliga hinder. Vår sammantagna bedömning är att de båda ändamålen inte bör regleras i samma punkt utan att det i stället ska införas en ny punkt 1a i befintlig bestämmelse, det vill säga i 114 kap. 8 § SFB.

Vi har även övervägt att låta det förebyggande ändamålet i stället komplettera kontrolländamålet i 114 kap. 8 § 4 SFB. I nuläget tar kontrolländamålet endast sikte på sådana åtgärder som sker för vissa uttryckligt angivna syften. För att tillgodose de behov som framkommit fordras i sådana fall en ändring av fjärde punkten så att syftet inte avgränsas till att omfatta felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Det skulle möjliggöra att även service till den enskilde kan innefattas. Vi anser dock att det behöver finnas ett särskilt ändamål för just kontrollåtgärder som syftar till att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Vi förordar att det i regleringen görs en tydlig åtskillnad mellan ändamålen vidta förebyggande åtgärder och vidta kontrollåtgärder.

8.7.4 Dataanalys och urval ska inte vara ett självständigt ändamål

Vår bedömning: Det behövs inget självständigt ändamål för dataanalys och urval i 114 kap. 8 § SFB. Förutsättningar för att nyttja dataanalys och urval ges med det föreslagna nya ändamålet om förebyggande åtgärder. Dataanalys och urval behöver inte framgå explicit i lagtexten.

Det är viktigt att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har tillräckliga förutsättningar att använda sig av effektiva metoder i sina förebyggande åtgärder, exempelvis dataanalys och urval.

Nu finns det både ett antagande och en förväntan från enskilda att myndigheter använder digitala verktyg och ny teknik för att ge såväl service som för att genomföra vissa kontroller och uppföljningar. I dag är det svårt att föreställa sig att enskilda i dagens tekniska samhälle skulle kunna tänka sig att myndigheten utför denna uppgift på något annat sätt än automatiserat med olika tekniska verktyg, exempelvis genom dataanalyser och urval.⁶⁴

Genom att inte särskilt föreskriva om dataanalys och urval blir regleringen mer teknikneutral.

Dataanalys och urval behöver inte framgå explicit i lagtexten för att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska kunna använda sig av det. I samband med att 114 kap. SFB reviderades 2024 ansåg

⁶⁴ SOU 2024:95, s. 246.

regeringen att ett kontrolländamål bör omfatta den personuppgiftsbehandling som motiveras av både faktiska kontroller och de analyser som krävs för utvecklingen av nya och effektivare metoder för kontroll, till exempel maskinella riskbaserade analyser och urval. Enligt regeringen saknas det därför behov av att särskilt reglera ett stöd för behandlingen av personuppgifter vid sådana analysåtgärder.⁶⁵ I enlighet med det resonemanget behövs inget förtydligande eller särskilt ändamål om dataanalys och urval för att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska kunna använda sig av dataanalys och urval även vid personuppgiftsbehandlingsåtgärder som utförs inom ramen för det förebyggande ändamålet.

Det är dock nödvändigt att på andra vis reglera vad som gäller vid användningen av dataanalys och urval. Exempelvis behövs särskilda skyddsregler och tydliga ramar för arbetet med dataanalys och urval (se avsnitt 8.9.).

8.8 Utökade möjligheter att behandla känsliga personuppgifter

Vårt förslag: Bestämmelsen i 114 kap. 11 § SFB ska ändras för att det ska vara möjligt att behandla ytterligare kategorier av känsliga personuppgifter och behandla dem i fler situationer. Ändringen innebär att känsliga personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Det finns skäl att föreslå en mer generell bestämmelse som gör det möjligt att behandla känsliga personuppgifter om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Om bestämmelsen utformas på det sätt vi föreslår så undviks en snårig och obehövlig detaljreglering där behandlingen av olika typer av känsliga personuppgifter kopplas till olika ändamål och styrs till att vissa förutsättningar måste vara uppfyllda för att behandlingen ska få ske.

Ändringen innebär att behandlingen av känsliga personuppgifter endast får utföras inom ramarna för vad ändamålet med behand-

⁶⁵ Prop. 2023/24:29, s. 39.

lingen tillåter. Det nödvändighetskrav som finns i nuvarande bestämmelse kvarstår.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har inom ramen för sin ärendehandläggning stora möjligheter att behandla känsliga personuppgifter om hälsa.⁶⁶ Utanför ärendehandläggningen är möjligheterna till det dock mer begränsade.

I vissa situationer kan personuppgift som indirekt kan röja känsliga personuppgifter komma att behandlas. Det kan exempelvis handla om personuppgifter som indirekt kan röja en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning, vilket utgör känsliga personuppgifter. Risken för behandling av personuppgift som indirekt kan röja känsliga personuppgifter har uppmärksamats genom den så kallade Etikos-domen.⁶⁷

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har ett behov av att kunna behandla personuppgift som indirekt kan röja känsliga personuppgifter. Ett sådant exempel är i bosättningsbaserade förmåner där myndigheterna inom ramen för kontrolländamålet⁶⁸ har ett visst behov av att behandla personuppgifter om en make/maka/partner/sambo på ett sätt som innebär att uppgiften utgör en känslig personuppgift om sexualliv eller sexuell läggning. Det är inte uppgiften om sexualliv eller sexuell läggning som är av intresse för myndigheten men genom att ta fram uppgifter om samboende på en viss adress utifrån den enskildes personnummer (ur vilket uppgift om kön kan utläsas) kommer uppgiften oundvikligen och indirekt att behandlas.

I kontrollärenden behöver Försäkringskassan använda sig av aktuella uppgifter. Det är möjligt att den enskilde vid kontrolltillfället är make/maka/partner/sambo, vilket den enskilde inte var vid ansökningstillfället eller under ärendehandläggningen. Det innebär att vissa nya uppgifter om den enskilde kommer att inhämtas från Skatteverket (folkbokföringen). Uppgifterna kommer då inte att ha behandlats enligt 114 kap. 8 § 1–3 SFB tidigare, vilket är ett krav för att behandlingen av känsliga personuppgifter ska vara tillåten enligt dagens regelverk. Det sätter dessutom fokus på skillnaden mellan uppgift om sexuell läggning och sexualliv; i det fall då den försäkrade exempelvis var gift med en viss person under handlägg-

⁶⁶ 114 kap. 11 § SFB.

⁶⁷ Mål C-184 OT mot Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (EU-domstolen den 1 augusti 2022).

⁶⁸ 114 kap. 8 § 4 SFB.

ningen av grundärendet och sedan är sambo med en annan person vid kontrollkörningen kan visserligen uppgiften om sexuell läggning anses finnas sedan tidigare även om partnern är en annan, men där-
emot är det sannolikt en ny uppgift om dennes sexualliv.

Det finns ytterligare behov hos Försäkringskassan relaterade till andra ändamål än kontrolländamålet och som inte handlar om att motverka bidragsbrott eller felaktiga utbetalningar. Ett exempel är att det inom ramen för 114 kap. 8 § 5–7 SFB kan finnas ett behov av att utesluta samkönade par vid undersökning av hur uttaget av föräldraförmåner fördelar sig mellan könen eller för att följa upp om kundbehoven tillgodoses i lika stor utsträckning i myndighetens handläggning gentemot utrikes- och inrikes födda.

I arbetet med förebyggande åtgärder kan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ha behov av att kunna behandla känsliga personuppgifter och personuppgift som indirekt kan röja känsliga personuppgifter. Det är dock svårt på förhand att resonera kring exakt vilka känsliga uppgifter som kan bli aktuella i det förebyggande arbetet. Exempelvis kan det vara möjligt att utläsa sådana uppgifter som är känsliga personuppgifter vid en sammanställning eller sam-
bearbetning av uppgifter om en enskilds familjesituation utifrån för-
måner inom barn och familj, uppgifter om enskildes arbetsgivare och inkomster, andra förmåner som den enskilde får från myndig-
heten samt uppgifter om dennes bostad och vilka som bor där. Det är även möjligt att den typen av urval och dataanalyser som myn-
digheterna använder sig av kan medföra att det är möjligt att utläsa känsliga personuppgifter på ett sätt som inte var avsikten inlednings-
vis, alltså att det blir tal om en personuppgiftsbehandling som in-
direkt röjer känsliga personuppgifter om den enskilde.

Samtliga ovan uppräknade exempel kräver en behandling av känsliga personuppgifter som inte är tillåten i dag. Det finns alltså ett antal olika situationer där behandlingen av personuppgift som indirekt kan röja känsliga personuppgifter bedöms vara behövlig och nödvändig. En regeländring som medger att sådana känsliga per-
sonuppgifter får behandlas bör därför göras. Samtliga ovannämnda behov omhändertas genom de ändringar som vi föreslår i 114 kap. 11 § SFB samt de föreslagna nya bestämmelserna i 114 kap. 12 a och 12 b §§ SFB (beskrivs närmare i avsnitt 8.9).

Försäkringskassan har fört fram behovet av att behandla känsliga personuppgifter, exempelvis uppgifter som är indirekt känsliga, i

flera sammanhang än vad som är möjligt enligt nuvarande regelverk. Försäkringskassan fick i regleringsbrevet för budgetåret 2024⁶⁹ i uppdrag att identifiera mindre regeländringar för att motverka felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan inom ramen för regleringsbrevsuppdraget närmare beskrivit behovet i en rapport till regeringen.⁷⁰

Pensionsmyndigheten har inte lyft fram något särskilt, identifierat behov som kräver utökad behandling av känsliga personuppgifter men anser att legala förutsättningar behöver finnas på plats för att möta upp myndighetens eventuellt kommande behov. I fråga om personuppgift som indirekt kan röja känsliga personuppgifter lyfter myndigheten fram problematiken med civilstånd, olika former av ställföreträdare och ombud, medborgarskap och bosättning, vilka samtliga riskerar att i olika sammanhang utgöra känsliga personuppgifter. Detta finns vissa osäkerheter dels om vad som är tillåtet enligt nuvarande registerlagstiftning, dels uppstår frågan vilka uppgifter som kan betraktas som känsliga personuppgifter. Pensionsmyndigheten instämmer i Försäkringskassans bedömning om att det mot bakgrund av den så kallade Etikos-domen kan finnas behov av ändringar i 114 kap. SFB då begreppet känsliga personuppgifter enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen ska tolkas brett. Det finns därmed behov av ett förtydligande som ger legalt stöd för att kunna behandla och söka på uppgifter som indirekt utgör känsliga personuppgifter, till exempel civilstånd.

Sammantaget finns det ett behov av göra det möjligt för de båda Försäkringskassans och Pensionsmyndigheten att i sin respektive kärnverksamhet få behandla ytterligare kategorier av känsliga personuppgifter än de som är tillåtna i dag och det i flera sammanhang och situationer. Sett till myndigheternas respektive verksamhet kommer den omarbetade bestämmelsen i 114 kap. 11 § SFB att bidra till en ökad tydlighet i och med att regleringen blir mindre detaljrik och att det inte sker hänvisningar till olika ändamål.

⁶⁹ Regleringsbrev 2024 för Försäkringskassan.

⁷⁰ Försäkringskassan (2024), *Rapport – Förslag till mindre regeländringar som kan minska felaktiga utbetalningar, göra det enklare för enskilda att göra rätt och effektivisera handläggningen inom socialförsäkringen*. FK dnr 2024/002299.

8.9 Särskilda skyddsregler för dataanalys och urval

Vårt förslag: Vi föreslår att det införs särskilda skyddsregler i 114 kap. 12 a och 12 b §§ SFB för dataanalys och urval. Dessa bestämmelser ska gälla generellt, oavsett för vilket ändamål personuppgifter behandlas.

Vi föreslår en ny utformning av ändamålsbestämmelsen i 114 kap. 8 § SFB (alternativ A) alternativt införandet av ett nytt ändamål i 114 kap. 8 § 1 a SFB för att vidta förebyggande åtgärder (alternativ B). Vi föreslår även att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens möjligheter att behandla känsliga personuppgifter enligt 114 kap. 11 § SFB ska utökas.

Dataanalys och urval är en metod som i dag används inom Försäkringskassans kontrollverksamhet och som är tillåten enligt 114 kap. 8 § 4 SFB. Försäkringskassan som Pensionsmyndigheten har uttryckt ett behov av att använda dataanalys och urval även i andra fall som omnämns i 114 kap. 8 § SFB. Vi delar den bedömning som görs i betänkandet *Modernt dataskydd vid CSN* (SOU 2024:95) att uppgifter, som i sig inte är särskilt känsliga till sin art eller omfattning, vid sambearbetning med andra uppgifter inom myndigheten eller från andra myndigheter kan komma att få en betydligt mer integritetskänslig karaktär än när de behandlas inom till exempel ett enskilt ärende. En sådan behandling kan dock vara särskilt integritetskänslig om dataanalyserna och urvalen är ämnade att användas för att bland annat kontrollera enskilda.⁷¹

Det har flertalet gånger konstaterats att sådan användning av verktygen är en integritetskänslig behandling.⁷² Det utökade användningsområdet för dataanalys och urval som våra förslag medger kräver därför att särskilda skyddsregler införs.

⁷¹ SOU 2024:95, s. 350 f.

⁷² SOU 2024:95. Se även prop. 2023/24:29, s. 41, och SOU 2023:100, s. 1107 och 1109.

8.9.1 Särskilda begränsningsregler avseende vilka personuppgifter som får behandlas

Vårt förslag: I 114 kap. 12 a § SFB ska föreskrivas vilka personuppgifter som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får behandla vid dataanalys och urval. Det innefattar personuppgifter som respektive myndighet förfogar över eller samlar in till följd av verksamheten samt uppgifter som lämnas till myndigheterna för att fullgöra uppgiftslämnande som sker enligt lag eller förordning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka personuppgifter som får behandlas för att göra dataanalyser och urval.

En viktig utgångspunkt för våra förslag om ändamålsbestämmelser (alternativ A och B) är att det vid användning av dataanalys och urval måste vara rimligt att låta Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten använda de uppgiftsmängder som de faktiskt har tillgång till i sina system eller kan få tillgång till, för att på ett så tidigt stadium som möjligt till exempel förhindra felutbetalningar och bidragsbrott, utan att det är fråga om kontroll.

Den föreslagna bestämmelsen i 114 kap. 12a § SFB ska tillämpas oavsett om det är fråga om ett brett formulerat ändamålsbestämelse med tillägg av särskilda bestämmelser för dataanalys och urval (alternativ A) eller det nya föreslagna ändamålet vidta förebyggande åtgärder (alternativ B).

Den föreslagna brett formulerade ändamålsbestämmelsen med tillhörande reglering för dataanalys och urval (alternativ A) kommer sätta ramarna för personuppgiftsbehandlingen. Detsamma gäller vid införandet av ett nytt ändamål avseende att vidta förebyggande åtgärder (alternativ B). Genom förslagen skapas möjlighet att göra dataanalys och urval. Sådan behandling är särskilt känslig utifrån ett integritetsperspektiv. Vidare föreslår vi ett uttryckligt stöd för behandling av olika slags känsliga personuppgifter och andra personuppgifter av känsligt slag. Därför finns ett behov av nya skyddsregler och nya bestämmelser om sekretess. Det bör införas särskilda begränsningsregler som avgränsar vilka uppgiftsmängder som kan omfattas av behandlingen.

De personuppgifter som kan komma att behandlas

De personuppgifter som kommer att behandlas för ett förebyggande ändamål ska vara uppgifter som på något sätt är knutna till, relaterar till eller på logiskt sätt hör till respektive myndighets kärnverksamhet. Det handlar alltså inte om uppgifter som finns inom de särskilt avgränsade statistikverksamheterna, HR-funktionerna eller någon annan rent administrativ del av myndigheterna.

Den insamling av uppgifter som myndigheterna gör behöver förhålla sig till befintliga regelverk och principer för vad som gäller för uppgiftsinsamling från andra aktörer. Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens möjlighet att hämta in personuppgifter hör ofta samman med myndigheternas ärendehandläggning (inbegripet kontrollärenden). Exempelvis finns det inom ramen för myndigheternas utredningsskyldighet möjlighet att efterfråga ytterligare uppgifter från andra aktörer. Det är vanligtvis inom ramen för myndighetens handläggning av olika typer av ärenden som andra myndigheters sekretessbrytande uppgiftsskyldighet blir tillämplig, vilket möjliggör för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att hämta in nya uppgifter. De föreslagna alternativa ändamålsbestämmelserna (alternativ A och B) ger inte ensamt Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten någon ny möjlighet att samla in personuppgifter.

Personuppgifter som myndigheterna i olika sammanhang samlar in över tid kan dock bidra till att bygga upp kunskap om tillvägagångssätt eller mönster i otillbörligt nyttjande av socialförsäkringen. Bestämmelserna innebär alltså inte att myndigheterna får hämta in stora mängder personuppgifter av olika slag för att hela uppgiftsmassan eller vissa uppgifter i den eventuellt kan komma till användning, exempelvis vid analys eller när man utvecklar en specifik urvalsmodell. Redan de grundläggande principerna i dataskyddsförordningen har till syfte att hindra ett sådant förfarande.

I vissa fall kan tillgången till personuppgifter behöva begränsas

Vi föreslår en bestämmelse som upplyser om regeringens restkompetens. Av bestämmelsen ska framgå att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § RF kan meddela föreskrifter om vilka personuppgifter som får behandlas

för dataanalyser och urval. Regeringen kan på så vis begränsa tillgången till personuppgifter. Det kan exempelvis bli aktuellt om någon av myndigheterna får ett nytt uppdrag som innebär att myndigheten ges möjlighet att samla in nya kategorier av personuppgifter som regeringen bedömer inte bör få användas för att göra övergripande analyser och urval.

8.9.2 Särskilda skyddsregler om integritetshöjande åtgärder

Vårt förslag: Det ska införas bestämmelser om integritetshöjande åtgärder som syftar till att skydda enskilda. Vid personuppgiftsbehandling för att göra dataanalys och urval ska Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten dokumentera avvägningen mellan det avsedda resultatet med åtgärden och intrånget i enskildas personliga integritet. Även de metoder och sökbegrepp som används för att ta fram urval ska dokumenteras. All dokumentation ska göras på ett sådant sätt att det möjliggör kontroll i efterhand. Det ska regleras i 114 kap. 12 b § SFB.

I förordningen (2024:14) om behandling av personuppgifter vid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten införs en ny bestämmelse som innebär att det vid dataanalys och urval ska finnas särskilda rutiner.

Tidigare utredningar anser inte att det finns ett behov av att särskilt reglera proportionalitetsprincipen i anslutning till begränsningsreglerna eller på annat vis låta principen komma till explicit uttryck i författning.⁷³ Vi delar den uppfattningen. Det följer redan av andra författningar, såsom FL och dataskyddsförordningen att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behöver se till att åtgärden är nödvändig och proportionerlig vid personuppgiftsbehandling för att göra dataanalyser och urval.

Liknande bestämmelser som vi nu föreslår har utretts och föreslagits tidigare.⁷⁴ Kravet på dokumentation innebär att dokumentera avvägningen mellan det avsedda resultatet med åtgärden och intrånget i enskildas personliga integritet. Försäkringskassans respektive Pensionsmyndighetens proportionalitetsbedömning ska alltså

⁷³ SOU 2023:100, s. 1157 ff. och SOU 2024:95, s. 354 f.

⁷⁴ SOU 2023:100, SOU 2024:95 och prop. 2022/23:41.

komma till uttryck i dokumentationen. Även de metoder och sökbegrepp som används för att ta fram urval ska dokumenteras. All dokumentation ska göras på ett sådant sätt att det möjliggör kontroll i efterhand.⁷⁵ För att upprätthålla skyddet av den personliga integriteten är det således viktigt att det i efterhand går att kontrollera myndigheternas proportionalitetsbedömningar samt vilka metoder och sökbegrepp för urval som har använts. Det ska genom dokumentationen gå att följa upp att behandlingen endast avser personuppgifter som får behandlas vid dataanalyser och urval samt att personuppgifterna används för rätt ändamål och inte behandlas under längre tid än vad som behövs.⁷⁶

I betänkandet *Modernt dataskydd vid CSN* beskrivs att myndigheten behöver dokumentera det avsedda resultatet med åtgärden, det vill säga vad dataanalyserna och urvalen förväntas leda till för resultat. Vidare ska proportionalitetsbedömningen dokumenteras samt de omständigheter som ska dokumenteras ska gå att utläsa ur dokumentationen i efterhand. Det är inte möjligt att på förhand ange exakt vilka omständigheter som ska dokumenteras då det skiljer sig från fall till fall. Det viktiga är att det i efterhand går att kontrollera den gjorda avvägningen mellan de olika intressena.⁷⁷ I sammanhanget är det viktigt att ramarna för en dataanalys- och urvalsaktivitet tydliggörs, eftersom det annars är oklart i vilka fall kravet på dokumentation inträder. Exempelvis är det relevant med tydlighet avseende syftet med dataanalys- och urvalsaktiviteten samt tidsramarna för när det behandlingen ska avslutas (och personuppgiftsbehandlingen upphöra). Vi lämnar dock inget förslag till hur sådana avgränsningar ska göras.

Vidare konstateras i betänkandet *Framtidens dataskydd* att dokumentationskravet inte är tänkt att tolkas så att en urvalsmodell som bygger på AI-teknik behöver förklaras i detalj. Det ska dock vara möjligt att i efterhand kontrollera vilka metoder och tekniker som har använts vid utvecklingen av en sådan urvalsmodell, vilka typer av uppgifter som har använts för att träna och utforma modellen, vilket syfte den har, vilket resultat den gett i form av urvalsträffar samt andra liknande omständigheter.⁷⁸ Samma bedömningar görs

⁷⁵ SOU 2023:100, s. 1162.

⁷⁶ SOU 2023:100, s. 1163 och SOU 2024:95, s. 354 f.

⁷⁷ SOU 2024:95, s. 356 f.

⁷⁸ SOU 2023:100, s. 1165.

avseende dokumentationskravet för motsvarande personuppgiftsbehandling hos CSN.⁷⁹

Avseende krav på rutiner har tidigare utredningar föreslagit att det ska regleras i förordning att det inom respektive myndighet ska finnas rutiner för hur urvalsmodeller ska utformas och hur sökbegrepp får användas vid dataanalyser och urval.⁸⁰ Det bör även införas för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Vi anser att sådana bestämmelser ska införas i förordningen (2024:14) om behandling av personuppgifter vid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Ett krav på sådana rutiner säkerställer att myndigheterna på förhand noggrant överväger vilka sökbegrepp som är tillåtna och som därmed bör användas vid dataanalyser och urval samt att urvalsmodeller utformas på ett sätt som är i enlighet med dataskyddsregleringen. På detta sätt utgör rutiner en begränsning för den behandling som får utföras, vilket syftar till att minska riskerna för obefogat intrång i den personliga integriteten. Genom att det kommer att vara möjligt att i efterhand följa upp vilka sökbegrepp och metoder för urval som har använts vid dataanalyser och urval kommer det även vara möjligt att kontrollera att fastställda rutiner har följts.⁸¹ I betänkandet *Modernt dataskydd vid CSN* beskrivs särskilt att det är lämpligt att det är myndigheterna som ska utforma rutinerna i fråga. Detta då det är svårt att på förhand förutse vilka närmare behov som finns vid myndighetens arbete med dataanalyser och urval.⁸²

Kraven på dokumentation och rutiner innebär att såväl Försäkringskassan som Pensionsmyndigheten måste formulera och sammanställa sina överväganden avseende den behandling av personuppgifter som kommer att utföras vid dataanalyser och urval. Det innebär att det i större utsträckning i efterhand kommer att gå att kontrollera att behandlingen är författningsenlig och i enlighet med dataskyddsförordningens krav. Detta minskar också i sig riskerna för en ogenomtänkt, omotiverad eller oproportionerlig behandling av personuppgifter. Den dokumentation som ska göras ska ge en tydlig bild av den helhetsbedömning som myndigheterna har gjort.⁸³ Så som bestämmelsen föreslås utformas kommer det

⁷⁹ SOU 2024:95, s. 355 f.

⁸⁰ SOU 2023:100, s. 1175 och SOU 2024:95, s. 361.

⁸¹ SOU 2023:100, s. 1175.

⁸² SOU 2024:95, s. 361.

⁸³ SOU 2023:100, s. 1188.

dock krävas att man inom respektive myndighet i förväg noga tänker igenom användningsfallen och dokumenterar dem.

Vi lämnar inget förslag på hur en dataanalys- och urvalsaktivitet ska avgränsas i omfattning och tid. Det lämnas i stället till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att avgöra. Att behandlingarna i fråga avgränsas i både omfattning och tid på ett lämpligt vis är dock särskilt viktigt. Myndigheterna måste i sin egenskap av personuppgiftsansvariga själva bedöma om en viss behandling av personuppgifter är nödvändig och proportionerlig.

8.9.3 Frågan om gallring och längsta tid för personuppgiftsbehandling

Vår bedömning: Bestämmelserna om gallring i 114 kap. 15 § SFB och principen om lagringsminimering i artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen är tillräckliga för sådan personuppgiftsbehandling som sker i samband med dataanalys och urval enligt 114 kap. 8 § SFB. Det behövs ingen ytterligare reglering.

En viktig del av integritetsskyddet är att personuppgifter inte behandlas under en längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

I fråga om dataanalys och urval behöver det finnas relevanta och adekvata regler för hur länge de personuppgifter Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har behandlat får finnas kvar och användas. Detta är särskilt viktigt i det fall personuppgifter som behandlas utan att ha någon direkt koppling till ett ärende hos myndigheterna. Dessutom kan det handla om personuppgifter om andra individer än den som är föremål för åtgärden. Behandlingen kan även omfatta känsliga personuppgifter och uppgifter som i övriga anses integritetskänsliga.

Personuppgifter får inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas (principen om lagringsminimering).⁸⁴ I 114 kap. 15 § SFB finns en bestämmelse

⁸⁴ Artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen.

om gallring.⁸⁵ Denna bestämmelse är tillämplig oavsett vilket av ändamålen i 114 kap. 8 § SFB som ligger till grund för behandlingen.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör inte få behandla personuppgifter när en dataanalys- och urvalsaktivitet har avslutats.⁸⁶ Om aktivitetens ramar i fråga om omfattning och tid är otydliga är risken stor att myndigheterna inte upphör med behandlingen i rätt tid. Detta är något som måste uppmärksammas i det praktiska arbetet. En särskild utmaning är också att avgöra uppkomsten av allmänna handlingar. Det avgör nämligen vilket regelverk som ska tillämpas om och när uppgifterna väl ska tas bort. Begränsningen i 114 kap. 15 § SFB ligger i att den bestämmelsen omfattar personuppgifter som finns i allmänna handlingar. Innebörden av bestämmelsen är att allmänna handlingar som huvudregel ska gallras. I den mån personuppgifterna inte ingår i allmänna handlingar gäller i stället artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen. Detta innebär att det inte behövs någon särskild bestämmelse i 114 kap. SFB om längsta tid för behandlingen.

I övrigt är det upp till myndigheterna att inom ramen för de särskilda rutinerna reglerar avgränsningar för behandlingarna i omfattning och tid.

8.9.4 En följdändring i 114 kap. 1 § SFB

Med anledning av att nya bestämmelser i 114 kap. 12 a och 12 b §§ SFB föreslås, föreslår vi även en redaktionell ändring i 114 kap. 1 § SFB. Ändringen syftar till att säkerställa att de särskilda bestämmelserna om dataanalyser och urval (12 a och 12 b §§) framgår av bestämmelsens uppräkningsavsnitt.

⁸⁵ En bestämmelse om gallring innebär att arkivrättslig gallring ska ske, vilket i praktiken får samma effekt som att personuppgiften inte längre får behandlas i dataskyddsrättslig mening.

⁸⁶ I dag har Försäkringskassan ett tillämpningsbeslut om gallring av personuppgifter i urvalsprofiler. Enligt detta beslut får uppgifterna gallras med olika frister som sträcker sig från sju dagar till fem år. (Försäkringskassans beslut med dnr 019857-2018.)

8.10 Ändringar i offentlighets- och sekretesslagen

8.10.1 Det finns ett behov av nya sekretessbestämmelser

Vårt förslag: Det ska införas nya bestämmelser i 28 kap. offentlighets- och sekretesslagen. Vi presenterar två olika förslag på hur den nya ändamålsbestämmelsen ska utformas i 114 kap. SFB. Beroende på utformningen av ändamålsbestämmelsen ska sekretessbestämmelserna utformas olika. De nya sekretessbestämmelserna ska placeras i anslutning till befintliga bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen om skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i socialförsäkringen.

Det finns behov av att skydda vissa uppgifter om enskilds personliga förhållanden vid användningen av dataanalys och urval vid ett brett formulerat ändamål (alternativ A). Nuvarande regelverk täcker inte behovet av sekretesskydd för enskilda vid användningen av dataanalyser och urval vid införandet av en brett formulerad ändamålsbestämmelse. Det finns även ett behov av att skydda vissa uppgifter om enskilds personliga förhållanden som kan förekomma i det nya ändamålet om förebyggande arbetet (alternativ B). Nuvarande regelverk täcker inte behovet av sekretesskydd för enskilda vid användningen av förebyggande åtgärder.

Om en ny sekretessbestämmelse införs i offentlighets- och sekretesslagen innebär det att allmänhetens grundlagsfästa rätt att ta del av allmänna handlingar begränsas. En avvägning måste därför göras mellan behovet av sekretess och allmänhetens intresse av insyn i fråga om de aktuella uppgifterna. Intresset av insyn gör sig dock i allmänhet inte lika starkt gällande i förhållande till uppgifter om en enskilds personliga förhållanden som avseende uppgifter om myndigheternas verksamhet. Vi bedömer att behovet av skydd för aktuella uppgifter väger tyngre än behovet av insyn i Försäkringskassans respektive Pensionsmyndighetens verksamhet och att en ny sekretessbestämmelse bör införas som ska utformas i enlighet med vad som presenteras nedan.

Regeringen har ansett att bestämmelser om sekretess utgör lämpliga och särskilda skyddsåtgärder i dataskyddsrättslig mening, eftersom sådana bestämmelser har utformats noggrant efter en avvägning

mellan behovet av skydd för vissa uppgifter och intresset av insyn.⁸⁷ Vi föreslår förändringar i det regelverk som reglerar personuppgiftsbehandlingen hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. De nya behandlingar som därmed möjliggörs kräver åtgärder som skyddar enskildas uppgifter på ett tillräckligt sätt.

I befintliga regelverk finns det vissa regler som skyddar mot att enskildas uppgifter sprids eller delas på ett otillbörligt vis, exempelvis i dataskyddsregelverken. Exempelvis finns i artiklarna 25 och 32 i dataskyddförordningen krav på inbyggt dataskydd, på dataskydd som standard samt krav på att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska skyddsåtgärder för att säkerställa en lämplig säkerhetsnivå. Den föreslagna sekretessregleringen till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden utgör utöver detta en betydelsefull skyddsåtgärd i syfte att minska spridningsrisken. Sekretessregleringen möter också det krav på skydd som ställs när känsliga personuppgifter behandlas.

Den nya paragrafen som vi föreslår bör placeras i 28 kap. OSL. Den bestämmelsen reglerar sedan tidigare vad som gäller för skydd för enskilda i socialförsäkringen.

Vidare föreslår vi att sekretess för uppgifterna ska gälla i 50 år.

8.10.2 Det behövs ingen ytterligare reglering för skydd av vissa allmänna intressen

Vår bedömning: Det finns inget behov av ytterligare bestämmelser till skydd för vissa allmänna intressen, varken vid en brett formulerad ändamålsbestämmelse (alternativ A) eller vid införandet av ett nytt specifikt ändamål avseende förebyggande åtgärder (alternativ B). Befintlig bestämmelse i 17 kap. 1 b § OSL ger ett tillräckligt skydd även för eventuella nya behandlingar som kan komma att genomföras, detta oavsett utformningen av ändamålsbestämmelsen i 114 kap. 8 § SFB.

Det finns sekretessbestämmelser i 17 kap. OSL till skydd för myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll och annan tillsyn. Bestämmelsen i 17 kap. 1 b § OSL innebär att sekretess gäller för

⁸⁷ Se prop. 2017/18:105, s. 116. Jämför även prop. 2017/18:298 *Behandling av personuppgifter för forskningsändamål*, s. 113 f. och SOU 2024:95 s. 390 f.

uppgift om metoder, modeller och riskfaktorer som hänför sig till dataanalyser och urval för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar, om det kan antas att det allmännas syfte med verksamheten motverkas om uppgiften röjs. Frågan är hur denna bestämmelse kan bli tillämplig för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten den personuppgiftsbehandling som kan förekomma, framför allt det arbete som består i dataanalys och urval. I kammarrättspraxis har sekretessbestämmelsen tillämpats så att den har ansetts omfatta riskprofiler som utvecklas och används löpande i Försäkringskassans verksamhet med kontroll eller granskning av förmånsärenden samt utfallet av en riskprofil som visar på ett behov av att granska ett ärende. Profilerna och uppgifterna som hänför sig till arbetet med dem har ansetts utgöra sådana uppgifter om förberedelse för granskning som avses i 17 kap. 1 § OSL, och det har enligt Kammarrätten i Stockholm kunnat antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgifterna röjs. Uppgifterna har alltså bedömts omfattas av sekretess, så länge de används i verksamheten.⁸⁸

Sekretess gäller för uppgift om metoder, modeller och riskfaktorer som hänför sig till åtgärderna, om det kan antas att det allmännas syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalning med sådana analyser och urval motverkas om uppgiften röjs.

Nuvarande bestämmelse i 17 kap. 1 b § OSL anses vara tillräcklig. Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamhet avseende dataanalys och urval som syftar till att motverka felaktiga utbetalningar får alltså anses omfattas av denna sekretessbestämmelse. Det finns därför ingen anledning att föreslå ytterligare sekretessbestämmelser till skydd för det allmänna utifrån våra förslag om ändringar i 114 kap. SFB.

8.10.3 Sekretess till skydd för enskildas intressen vid ett brett formulerat ändamål (alternativ A)

Vårt förslag: Det ska införas absolut sekretess vid användningen av dataanalyser och urval till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.

⁸⁸ SOU 2023:100, s. 1244. Se även Kammarrätten i Stockholms domar den 4 februari 2022 i mål nr 8358-21 och 8359-21.

Vi redogör i avsnitt 8.6 för vårt förslag om att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska få en ny brett formulerad ändamålsbestämmelse och ett tydligare rättsligt stöd för att behandla personuppgifter för att göra dataanalyser och urval bland annat för användning som innebär kontroll av enskilda. Sådan verksamhet förekommer redan i dag men förslagen kommer i högre utsträckning kunna medföra att det behandlas stora mängder uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden även utanför just sådan verksamhet som i dag omfattas av kontrolländamålet i 114 kap. 8 § 4 SFB. I dataanalyser och urval kan det röra sig om mindre integritetskänsliga uppgifter så som namn, adress och andra kontaktuppgifter. Andra uppgifter kan vara mer integritetskänsliga, till exempel uppgifter om hälsa och beviljade förmåner. Även om vissa av de uppgifter som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behandlar är mindre känsliga kan de tillsammans och genom en användning av dataanalyser och urval komma att ge myndigheten möjlighet att skapa en mer omfattande bild av enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Tidigare utredningar som har föreslagit nya förutsättningar för dataanalys och urval har även föreslagit motsvarande förändringar avseende en sekretessbestämmelse med rakt skaderekvisit i offentlighets- och sekretesslagen som vi föreslår. För CSN respektive Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten, Utbetalningsmyndigheten och för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet har det förslagits motsvarande bestämmelser. Det anses ändamålsenligt att nya, digitala arbetssätt som kan innebära risker för både enskilda och för det allmänna skyddas på ett likvärdigt sätt i förvaltningen.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kommer också vid dataanalys och urval att kunna behandla uppgifter som har hämtats in från andra myndigheter. När sådana uppgifter kommer in till myndigheten blir det att betrakta som allmänna handlingar om kriterierna för detta är uppfyllda och det inte finns något tillämpligt undantag.⁸⁹ Detsamma gäller handlingar med uppgifter om enskilda som är att anse som upprättade hos myndigheten.

Det är svårt att på ett mer precist sätt göra uttalanden om vilka typer av sammanställningar som kan komma att anses vara förvarade hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i samband med utförandet av dataanalyser och urval. Vi kan dock konstatera att

⁸⁹ Enligt förutsättningarna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

den digitala teknik som finns i dag, och som kan förutses komma att utvecklas inom en snar framtid, med stor sannolikhet innebär att omfattande integritetskänsliga sammanställningar om enskilda kommer att kunna göras med rutinbetonade åtgärder.

Avseende frågan om konkurrens mellan sekretessbestämmelser beskrivs detta närmare i avsnitt 2.4.8.

Mot denna bakgrund finns det enligt vår mening skäl att införa en mycket stark sekretessbestämmelse för uppgifter vid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten vid dataanalyser och urval.

Överväganden om nivån av skydd som behövs i den nya sekretessbestämmelsen till skydd för enskildas intressen

Vi föreslår att uppgifterna ska skyddas av absolut sekretess.

I vissa fall gäller absolut sekretess vilket framgår genom att sekretessbestämmelsen saknar skaderekvisit. Vid en brett formulerat ändamålsbestämmelse förordar vi att det ska införas absolut sekretess för uppgifter om enskildas intressen.

Vi delar de bedömningar som gjorts i betänkandet *Ett modernt dataskydd vid CSN*.⁹⁰ Det är svårt att på ett mer precist sätt göra uttalanden om vilka typer av sammanställningar som kan komma att anses vara förvarade vid Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten i samband med införandet av ett bredare ändamål samt när förutsättningar ges för att använda dataanalys och urval. Det kan dock konstateras att den teknik som finns i dag, och som kan förutses komma att utvecklas inom en snar framtid, med stor sannolikhet innebär att omfattande integritetskänsliga sammanställningar om enskilda kommer att kunna göras med rutinbetonade åtgärder. Mot bakgrund av detta samt uppgifternas art anser vi att det behövs absolut sekretess.

Tidigare utredningar med förslag till motsvarande reglering för andra myndigheter och befintligt regelverk för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet bedömer att absolut sekretess bör införas vid motsvarande utformning av ändamålsbestämmelsen.⁹¹ Vi gör samma bedömning avseende Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens behov av sekretesskydd.

⁹⁰ SOU 2024:95, s. 395 f.

⁹¹ Se SOU 2023:100, SOU 2024:95 och prop. 2022/23:41.

8.10.4 Sekretess till skydd för enskildas intressen vid förebyggande åtgärder (alternativ B)

Vårt förslag: Sekretess ska gälla vid förebyggande åtgärder som avses i 114 kap. 8 § 1 a SFB för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Det finns behov av sekretess till skydd för enskildas intressen vid sådana förebyggande åtgärder som föreslås för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Att vidta förebyggande åtgärder är en ny och annan typ av verksamhet för myndigheterna varför vi bedömer att enskilds uppgifter särskilt behöver skyddas i dessa sammanhang.

Det finns sekretess för uppgifter om enskilda i socialförsäkringen när uppgiften ingår i ett ärende.⁹² Befintliga sekretessbestämmelser i 28 kap. 1–3 §§ OSL täcker emellertid inte de förebyggande åtgärderna och den personuppgiftsbehandling som kan förekomma inom ramen för dessa åtgärder.⁹³ Dessa bestämmelser, främst 28 kap. 1 § OSL är avgränsade till att omfatta enskildas uppgifter där de förekommer i ärenden och handläggningen. De förebyggande åtgärderna innebär att uppgifter om enskilda kommer att hanteras även utanför den ordinarie ärendehandläggningen, varvid dessa bestämmelser inte är tillämpliga. De förebyggande åtgärderna i sig kan sägas utgöra verksamhet eller aktiviteter hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten och kan exempelvis innebära större sammanställningar av uppgifter om enskilda som förebyggande åtgärd.

Insynsintresset avseende uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som behandlas vid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör inte vara lika stort som i förhållande till myndigheternas verksamhet eller uppgifter i myndigheternas beslut. Förebyggande åtgärder innebär inte heller i sig myndighetsutövning. Det är heller inte fråga om någon ärendehandläggning i FL:s mening. Vid förebyggande åtgärder kan som nämnts en mängd uppgifter

⁹² 28 kap. 1 § OSL.

⁹³ Uppgifterna kommer heller inte skyddas av den så kallade registersekretessen i 22 kap. 1 § 1 OSL. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i annan verksamhet som avser registrering av en betydande del av befolkningen.

sambearbetas och stora sammanställningar kan göras med rutinbetonade åtgärder. Om sådana sammanställningar, till exempel en lista med urvalsträffar eller en lista över de uppgifter om enskilda som har behandlats vid en viss dataanalys, kan bli offentliga uppkommer stora risker för enskildas personliga integritet. Det kan antas att en stor del av befolkningen skulle uppleva det som integritetskränkande att sådana uppgifter skulle bli offentliga. Även om vissa enskilda uppgifter till sin art är harmlösa kan sambearbetningen av uppgifter ge myndigheterna tillgång till en både mer detaljerad och bredare bild av enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Integritetsintresset är således påtagligt i detta sammanhang. Vi bedömer att det väger tyngre än behovet av den insyn som ett lägre sekretesskydd skulle ge.

Även om de aktuella uppgifterna om enskilda var för sig framstår som mindre integritetskänsliga kan de tillsammans ge Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten tillgång till en både mer detaljerad och bredare bild av den enskildes personliga och ekonomiska förhållanden. De sambearbetningar av stora uppgiftsmängder som kommer att göras vid förebyggande åtgärder innebär att integritetsintresset är påtagligt för uppgifterna. Vidare kan de sammanställningar som kan göras med hjälp av de digitala verktygen som kan antas komma att användas i de förebyggande åtgärderna i vissa fall innebära betydande integritetsrisker om de skulle bli offentliga. Mot denna bakgrund anser vi att uppgifterna behöver ges ett sekretesskydd. Det bör därför införas särskilda sekretessbestämmelser till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.

Föreslagen lydelse av 28 kap. 1 b § första stycket OSL innebär att vissa uppgifter om den enskilde skyddas av sekretess om uppgiften förekommer i myndigheternas användning av förebyggande åtgärder enligt 114 kap. 8 § 1 a SFB. Bestämmelsen andra stycke tar sikte på när myndigheterna använder sig av dataanalys och urval, oavsett vilket ändamål i 114 kap. 8 § SFB som ger stöd för behandlingen. Vid användningen av dataanalys och urval är det oftast andra stycket som kommer att vara tillämpligt. De förebyggande åtgärderna är dock inte begränsade till enbart dataanalys och urval. Vi ser därför ett behov av att införa sekretess särskilt för de förebyggande åtgärderna.

Det kan uppstå situationer där de föreslagna sekretessbestämmelserna kommer att bli tillämpliga på uppgifter om enskildas per-

sonliga eller ekonomiska förhållanden som förekommer i samband med de förebyggande åtgärderna, samtidigt som samma uppgift kan förekomma någon annanstans i Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens verksamhet varvid andra sekretessbestämmelser blir tillämpliga. I sammanhanget kan eventuellt frågor kring konkurrens mellan sekretessbestämmelser uppkomma både vid alternativ A och alternativ B. I 7 kap. 3 § OSL finns en bestämmelse som reglerar sådan konkurrens. Där anges att om flera sekretessbestämmelser är tillämpliga på en uppgift hos en myndighet och en prövning i ett enskilt fall resulterar i att uppgiften inte är sekretessbelagd enligt en eller flera bestämmelser samtidigt som den är sekretessbelagd enligt en eller flera andra bestämmelser, ska de senare bestämmelserna ha företräde, om inte annat anges i denna lag.

Det behövs särskilt skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden vid dataanalys och urval

Vårt förslag: I den nya bestämmelsen ska det införas ett andra stycke som föreskriver att sekretess gäller vid dataanalyser och urval hos Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamhet som avses i 114 kap. 8 § SFB, för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Användningen av just dataanalys och urval bedöms vara en särskilt integritetskänslig verksamhet. Verksamheten innebär sambearbetningar av uppgifter om enskilda. Resultatet av sambearbetningen kan bli nya uppgifter som av olika skäl bör skyddas. Vidare kommer användningen av dataanalys och urval sannolikt att öka, särskilt med den digitala utveckling som pågår i samhället och på myndigheterna.

Det finns därför ett behov av skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska uppgifter i all verksamhet där det förekommer dataanalyser och urval på Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, oavsett syftet med dataanalyserna och urvalen.

Det finns förutsättningar enligt gällande rätt för användningen av dataanalys och urval utifrån befintlig ändamålsbestämmelse i 114 kap. 8 § SFB. Som beskrivs ovan kan användningen av den typen av metoder komma att utvecklas och användas alltmer framöver. Att särskilt skydda enskildas intressen vid användning av dessa

metoder, oaktat för vilket ändamål som behandlingen sker, är ett proportionerligt skydd för den enskilde. Vidare bör resultaten av sådana urval och dataanalyser som huvudregel inte kunna tillgängliggöras utanför myndigheten.

I avsnitt 8.10.3 redogör vi för skälen till att uppgifterna vid användningen av dataanalyser och urval till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden ska skyddas av absolut sekretess. Tidigare utredningar med förslag till motsvarande reglering för andra myndigheter och befintligt regelverk för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet bedömer att absolut sekretess bör införas vid motsvarande utformning av ändamålsbestämmelsen.⁹⁴ Vi gör samma bedömning avseende Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens behov av sekretesskydd.

Överväganden om nivån av skydd som behövs i den nya sekretessbestämmelsen till skydd för enskildas intressen

Vårt förslag: Vi föreslår att det ska införas en bestämmelse om sekretess med ett rakt skaderekvisit vid verksamhet som avses i 114 kap. 8 § 1 a SFB (förebyggande åtgärder).

Vid bedömningen av vilken styrka sekretessen bör ha måste en lämplig avvägning mellan skydds- och offentlighetsintressena göras. Den föreslagna sekretessregleringen är en viktig skyddsåtgärd i den personuppgiftsbehandling som förslagen medför, varför ett adekvat skydd för uppgifterna är viktigt.

När det gäller avvägningen av vilken sekretessnivå som ska gälla bör inte mer sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen åstadkommas. Bestämmelser om sekretess innehåller ofta skaderekvisit som anger sekretessens styrka. Om en bestämmelse har ett rakt skaderekvisit finns en presumtion för offentlighet medan ett omvänt skaderekvisit innebär en presumtion för sekretess. Vid ett rakt kvalificerat skaderekvisit är huvudregeln att uppgifterna ska vara offentliga och att sekretess endast gäller i undantagsfall.

Ett sådant rakt skaderekvisitet innebär att skadebedömningen i huvudsak ska göras med utgångspunkt i själva uppgiften. Om upp-

⁹⁴ Se SOU 2023:100, SOU 2024:95 och prop. 2022/23:41.

giften genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös bör den normalt kunna lämnas ut trots sådan sekretess. Endast om det av omständigheterna framgår att en sådan uppgift kan vara känslig i det enskilda fallet behöver en noggrannare sekretessprövning göras. Om uppgiften däremot typiskt sett är känslig är utgångspunkten att uppgiften omfattas av sekretess.⁹⁵

Eftersom det finns skäl att anta att de uppgifter som aktualiseras vid myndigheternas förebyggande åtgärder i stor utsträckning kommer att vara uppgifter som typiskt sett får anses vara känsliga, kan sådana uppgifter skyddas med sekretess även vid tillämpning av ett rakt skaderekvisit.

Om metoder och modeller om Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens förebyggande åtgärder blir kända kan det anses motverka möjligheten att arbeta med metoderna och modeller i fråga. Användandet av ett rakt skaderekvisit anses även vara tillräckligt för Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens del.

Det raka skaderekvisitet innebär alltså att sekretess kan gälla i den utsträckning det behövs, samtidigt som insynen i myndigheternas verksamhet inte inskränks mer än nödvändigt. Ett rakt skaderekvisit framstår mot denna bakgrund som en lämplig avvägning mellan skyddsintresset och insynsintresset även för de nu aktuella uppgifterna.

8.10.5 Sekretess till skydd för uppgifter om juridiska personer

Regeringen har föreslagit ett utökat sekretesskydd hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten för uppgifter om enskildas affärs- och driftförhållanden.⁹⁶ Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2025. Vi bedömer att de lagändringar som presenterats avseende 28 kap. 4 § OSL är tillräckliga utifrån våra förslag om ändringar i 114 kap. SFB.

Det går i dagsläget inte att med säkerhet veta vilka uppgifter om juridiska personer som kan komma att förekomma hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Det skulle exempelvis kunna bli aktuellt att på olika sätt vidta utredningsåtgärder eller använda dataanalys och urval för att upptäcka företag som används som brotts-

⁹⁵ Prop. 2008/09:150 *Offentlighets- och sekretesslag*, s. 348.

⁹⁶ Prop. 2024/25:179 *Bättre verktyg för kontroll – uppgiftsinhämtning inom socialförsäkringen och ekonomiskt bistånd*.

verktyg. Ett företag och en arbetsgivare kan i maskopi med den enskilde till olika myndigheter uppge falska och oriktiga uppgifter för att på olika vis få ta del av stöd och förmåner. Ett sådant exempel är lämnandet av osanna inkomstuppgifter i arbetsgivardeklarationen för att få en högre SGI än vad den enskilde egentligen har rätt till.

Det finns ingen enhetlig definition av begreppet enskilds affärs- och driftsförhållanden. Vid utlämnandeärenden är det exempelvis vanligt att myndigheter och domstolar använder sig av en vid tolkning. Begreppet får anses ha en vidsträckt betydelse. Begreppet kan sägas träffa det som på olika sätt beskriver verksamheten och som en konkurrent kan dra nytta av.

Den utvidgning av 28 kap. 4 § OSL som regeringen föreslagit bedömer vi dock som tillräcklig även om det inte är helt klart i dagsläget vilka uppgifter som kan komma i fråga hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Närmare ledning i omfattningen av enskildas affärs- och driftsförhållanden hos myndigheterna lämnas till rättstillämpningen.

8.10.6 Sekretess för uppgifter om enskild om de förekommer hos domstol

Vårt förslag: Om en domstol får en uppgift som är sekretessreglerad i 28 kap. 1 b § från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, ska sekretessbestämmelsen bli tillämplig på uppgiften även hos domstolen. Det ska regleras i 28 kap. 5 a § offentlighets- och sekretesslagen.

Bestämmelsen innebär en primär sekretessbestämmelse hos en domstol för det fall den tar emot en uppgift som är sekretessreglerad enligt 28 kap. 1 b § OSL från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Bestämmelsen innebär att uppgiften behåller det sekretesskydd den hade hos myndigheten som den kommit från.

Uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden bedöms vara skyddsvärda och ska därför omgärdas av sekretess när de förekommer i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamhet. Uppgifternas status som skyddsvärda förändras inte för att de överförs till domstol. Det är behövligt att uppgifterna

bibehåller sitt erforderliga sekretesskydd även om de förekommer hos domstol.

Vi har övervägt olika placeringar av bestämmelsen om överföring av sekretess. Att placera bestämmelsen i en ny 5 a § har minst inverkan på befintlig struktur i 28 kap. OSL och är därför den förordade placeringen av bestämmelsen. Att bestämmelsen placeras i 28 kap. OSL motiveras av att bestämmelsen inte passar in i systematiken 11 kap. OSL (om överföring av sekretess). Genom att bestämmelsen finns i 28 kap. OSL blir sekretessregleringen kring dataanalys och urval dessutom mer samlad.

I sammanhanget kan noteras att det redan finns vissa bestämmelser om överföring av sekretess till exempelvis tillsynsmyndigheter.⁹⁷ Befintliga bestämmelser bedöms ge ett tillräckligt skydd för uppgifterna.

8.10.7 Hur länge ska sekretessen gälla?

Vårt förslag: Vi föreslår att sekretess för uppgifterna ska gälla i femtio år.

Det finns skäl att införa tidsfrister för den sekretess som föreslås. Uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden hålls i allmänhet hemliga i maximalt 20 år.⁹⁸ När det gäller uppgifter om enskildas personliga förhållanden förekommer sekretessperioder upp till 70 år.⁹⁹ I en jämförelse med övriga bestämmelser om sekretess på socialförsäkringens område gäller sekretess i 70 år¹⁰⁰, 50 år¹⁰¹ respektive 20 år¹⁰². Det förekommer alltså olika tidsgränser för sekretessen inom socialförsäkringen.

Vid en sammantagen bedömning anser vi att den grundprincip som gäller för sekretesstidens längd vad gäller enskildas ekonomiska förhållanden bör gälla för sådana uppgifter även här. Sekretessen föreslås gälla i 50 år.

⁹⁷ Se bland annat 11 kap. 1 § OSL.

⁹⁸ SOU 2023:100, s. 1232, se även prop. 1979/80:2 *med förslag till sekretesslag m.m.*, Del A, s. 87. Se även prop. 2022/23:41, s. 48 och Bohlin, Alf (2015), Offentlighetsprincipen, 9 u, s. 182.

⁹⁹ SOU 2023:100, s. 1232, se även Bohlin, Alf (2015), Offentlighetsprincipen, 9 u, s. 182.

¹⁰⁰ Jämför exempelvis 28 kap. 1 och 1 a §§ OSL.

¹⁰¹ Jämför exempelvis 28 kap. 3 § OSL.

¹⁰² Jämför exempelvis 28 kap. 4 § OSL.

8.10.8 Tystnadsplikten ska ha företräde framför meddelarfriheten

Vårt förslag: Tystnadsplikten som följer av den nya sekretessbestämmelsen avseende uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden ska ha företräde framför meddelarfriheten.

Meddelarfriheten regleras i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Rätten att meddela uppgifter till grundlagsskyddade medier för offentliggörande och publicering går i regel före den tystnadsplikt som sekretess innebär. Det innebär att det i vissa fall är möjligt att straffritt lämna ut normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering i till exempel tryckt skrift, radio eller tv. Meddelarfriheten har sin grund i att de vanliga sekretessbestämmelserna ger uttryck för ganska allmänna avvägningar mellan insyns- och sekretessintressena på de berörda områdena. Det innebär att önskemålet om insyn i ett särskilt fall kan vara starkare än det sekretessintresse som har föranlett den aktuella sekretessbestämmelsen. Det kan vidare förhålla sig så att en regel om skydd till exempel för ett enskilt intresse ibland på ett olämpligt sätt hindrar insyn i en myndighets sätt att fullgöra sina uppgifter. Offentlighetsprincipen skulle inte fullt ut förverkligas om de offentliga funktionärerna i sådana situationer var förhindrade att bidra med uppgifter till den allmänna debatten. Reglerna om meddelarfrihet är alltså avsedda att motverka sådana icke önskade resultat av sekretessregleringen. Bestämmelser om tystnadsplikt kan dock genom föreskrifter i offentlighets- och sekretesslagen ges företräde framför meddelarfriheten.¹⁰³

Intresset av att offentliggöra uppgifter motiveras främst av behovet av insyn i och granskning av Försäkringskassans respektive Pensionsmyndighetens verksamhet. Uppgifterna hänför sig dock inte till ett ärende som innefattar myndighetsutövning. Vidare kommer tjänstepersoner på de båda myndigheterna inte vara förhindrade att informera om missförhållanden vid dataanalyser och urval, till exempel vid misstanke om att urval görs på grundval av etnicitet på ett sätt som inte är tillåtet. Det förhållandet att tystnadsplikten ges företräde framför meddelarfriheten hindrar endast

¹⁰³ Se SOU 2023:100, avsnitt 15.2.3.

en myndighets anställda från att lämna uppgifter om enskilda. Det innebär att en anställd inte skulle få lämna uppgifter om vilka enskilda som omfattas av en urvalsträff eller liknande. Vi bedömer mot denna bakgrund att den tystnadsplikt som följer av de föreslagna sekretessbestämmelserna ska ha företräde framför meddelarfriheten.

8.11 Överväganden om ikraftträdande

Vårt förslag: Ändringarna i 114 kap. SFB ska träda i kraft 1 januari 2027. Ändringarna i offentlighet- och sekretesslagen (2009:400) samt förslag ändring i förordningen (2024:14) om behandling av personuppgifter vid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten föreslås träda i kraft 1 januari 2027.

Det är angeläget att våra förslag om ändringar i socialförsäkringsbalken samt ändringar i andra författningar realiserar så snart som möjligt. Ändringarna i 114 kap. SFB, offentlighets- och sekretesslagen samt i förordningen om behandling av personuppgifter vid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska träda i kraft 1 januari 2027.

Våra författningsförslag bedöms inte kräva övergångsbestämmelser.

9 Ett nationellt frånvaroregister

I detta avsnitt lämnas förslag på införandet av ett nationellt register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet (nedan frånvaroregistret). Ett sådant register ska fylla olika syften och tillgodose behov från flera myndigheter.

Uppgifter om frånvaro och närvaro kan bidra till att förhindra felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen, bland annat genom att det möjliggör rutinmässig och automatisk kontroll av om ett barn har varit frånvarade från utbildningsverksamhet under den tid då dennes vårdnadshavare ansökt om eller haft en föräldrapenningförmån, vilket inte är möjligt i dag. Vidare kan uppgifterna i registret ge en indikation på att barnfamiljer vistas eller bor utomlands och samtidigt felaktigt har förmåner, ersättningar och bidrag. Registret gör det även möjligt att få en överblick över barns och elevers skolgång på ett sätt som inte finns i dag. Det kan handla om att upptäcka omfattande frånvaro, vilket inte minst kan hjälpa ett barns eller en elevs hemkommun och socialtjänst. Registret kan även bidra till bättre kunskap i arbetet för högre närvaro i skolan.

Frånvaroregistret kommer att innebära en omfattande insamling av barns och ungas personuppgifter. I vissa fall innefattar behandlingen känsliga personuppgifter. Det är därför viktigt att registret omgärdas av ett starkt integritetsskydd och erforderlig sekretess.

9.1 Behovet av ett frånvaroregister är stort

Vår kartläggning visar att det finns en stor samhällsnytta med det frånvaroregister vi föreslår. För barnens bästa handlar det om att främja närvaron i skolan och att förebygga att barn far illa eller hamnar i utanförskap. Stora statsfinansiella besparingar kan också uppnås med hjälp av uppgifterna i registret genom att förhindra och före-

bygga felaktiga utbetalningar av allmänna medel, särskilt från socialförsäkringen.

Den sammantagna behovsbilden vi beskriver i detta avsnitt motiverar att individuppgifter om frånvaro och närvaro samlas i ett frånvaroregister och tillgängliggörs för ett fåtal utvalda myndigheter.

9.1.1 Frånvaroregistret kan ge stor samhällsnytta

Ökad kunskap om barns och elevers frånvaro kan stärka arbetet för barns rätt till utbildning och bidra till att rätt insatser och stöd kan sättas in. Det kan även motverka att oseriösa aktörer i skolväsende fortsatt får ekonomisk ersättning för elever som inte längre deltar i undervisningen.

Förebyggande arbete mot omfattande frånvaro, barn som riskerar att fara illa och barn och ungdomar i kriminalitet

Forskning visar att frånvaro från skola har en negativ påverkan på barns och elevers prestationer och gör det svårare för dem att etablera sig på arbetsmarknaden i vuxen ålder.¹ En rapport från Socialstyrelsen visar att det är åtta till tio gånger vanligare med allvarlig kriminalitet i ung vuxen ålder bland barn och elever som gick ut årskurs nio med låga eller ofullständiga betyg. För barn och elever som utifrån sin socioekonomiska bakgrund redan löper högre risk att hamna i utanförskap i vuxen ålder är goda utfall i skolan en kraftig skyddsfaktor.²

Statens skolverk (nedan Skolverket) har genomfört en kartläggning som visar att drygt 15 procent av eleverna i förskoleklass och grundskolan under höstterminen 2023 hade en total frånvaro på mellan 15 och 29 procent. Fyra procent av eleverna hade över 30 procents

¹ Sarah Cattán, Daniel A Kamhöfer, Martin Karlsson, Therese Nilsson, *The Long-Term Effects of Student Absence: Evidence from Sweden*, *The Economic Journal*, Volume 133, Issue 650, 2023, s. 888–903.

² Socialstyrelsen (2010). *Social rapport 2010*. I en rapport från MUFC (2022), *Utanförskap och unga – En socioekonomisk analys av värdet av främjande öppen fritidsverksamhet för unga*, bedöms utanförskap årligen kosta samhället miljardbelopp. Kostnaden för ett års utanförskap hamnar på omkring en halv miljon kronor för en enskild individ. Den kostnaden tar endast hänsyn till minskat produktionsvärde och kostnader i form av försörjning. Därutöver tillkommer kostnader för olika samhällsinsatser (vård, socialtjänst, rättsväsendet med flera) beroende på utanförskapets karaktär. En enskild i allvarligt utanförskap kan komma att kosta samhället uppemot 30 miljoner kronor över en livstid.

frånvaro.³ En hög frånvaro riskerar att göra det svårt för dessa elever att fullgöra sin utbildning. Det i sin tur kan få stora negativa konsekvenser för deras framtidsutsikter. Skolverket framhåller vikten av att huvudmännen registrerar och följer upp elevernas närvaro. Det är nämligen viktigt att tidigt fånga upp elever med ogiltig frånvaro, arbeta förebyggande och tidigt kunna sätta in rätt insatser för dessa elever. Eftersom det i dag inte finns något nationellt register över frånvaro saknas det kunskap om hur omfattande frånvaron är. Det går heller inte att bedöma hur frånvaron skiljer sig mellan regioner, skolformer och huvudmän.

Vi har fört dialog med flera aktörer om vilka nyttor och risker som ett frånvaroregister innebär för barnen och eleverna i fråga. Riksförbundet Attention⁴ ser särskilt positivt på tidiga insatser till barn med omfattande frånvaro.⁵ Förbundet anser att en ökad tillgång till data kan användas för att tidigt upptäcka barn som far illa. Det kan även förhindra felaktiga utbetalningar och därmed även skydda familjer från att bli återbetalningsskyldiga. Förbundet framför dock att nyttorna måste vägas mot annat. Bland annat integritetsaspekter av att samla uppgifterna, vilka som har tillgång till uppgifterna och i vilket syfte. Barnombudsmannen⁶ beskriver för oss att dagens avsaknad av tillförlitlig statistik över frånvaro försvårar arbetet med att följa upp barns rätt till utbildning enligt artikel 28 i FN:s konvention, nedan kallad barnkonventionen.⁷ Myndigheten poängterar att barnrättsperspektivet måste beaktas i avvägningen av nyttorna med ett frånvaroregister. Funktionsrätt Sverige⁸ är angelägna om att det tas fram nationell frånvarostatistik. De förespråkar däremot inte att uppgifter samlas in på individnivå.⁹

³ Skolverket (2024). *Nationell kartläggning av elevfrånvaro*. Skolverket rapport 2024:12, s.16 f.

⁴ Riksförbundet Attention är en intresseorganisation för personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.

⁵ Skrivelse till oss från Riksförbundet Attention 2025-05-27.

⁶ Skrivelse till oss från Barnombudsmannen 2025-06-16. Dnr 2025-0217.

⁷ FN:s konvention om barnets rättigheter. Barnkonventionen gäller som svensk lag, se lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

⁸ Funktionsrätt i Sverige är en intresseorganisation för personer med kroniska sjukdomar och funktionsnedsättningar.

⁹ Skrivelse till oss från Funktionsrätt Sverige 2025-06-04.

Nationell statistik kan stärka arbetet med att förebygga frånvaro

I Sverige saknas tillförlitlig nationell statistik över skolfrånvaro. Samtidigt visar kartläggningar från Skolverket (som kort redogjorts för ovan) att frånvaro är ett omfattande problem.

Nationell statistik över hur frånvaron fördelar sig mellan kommuner, huvudmän och skolor skulle göra det möjligt att vidta fler åtgärder i syfte att främja närvaro och förebygga frånvaro. Exempel på det är såväl nationella som lokalt riktade insatser. Nationell statistik är viktig för att kunna agera kunskapsbaserat mot frånvaro, uppmuntra regelbunden närvaro och främja arbetet med trygghet och studiero i skolan. I betänkandet *Bättre förutsättningar för trygghet och studiero* (SOU 2025:8) beskrivs att nationell frånvarostatistik ytterst syftar till att garantera elevernas rätt till utbildning och skolgång.

Nationell statistik över frånvaro kan även få stor användning inom analys- och forskningsverksamhet. Med hjälp av sådan statistik skulle Socialstyrelsen exempelvis kunna sambearbeta uppgifterna med patientdataregistret för att analysera frånvaro hos elever med funktionsnedsättning, och Skolverket skulle kunna kombinera med data från sina elevenkäter för att förstå skolnärvarons samband med trygghet och studiero i skolan.

Inom forskningen kan det handla om att utvärdera effekten av insatser för att främja närvaro. Vidare kan longitudinella studier göras av hur barns frånvaro påverkar deras framtida förutsättningar.

Upptäcka och förhindra att barn far illa

Ett frånvaroregister kan vara ett viktigt verktyg för skolenheter, huvudmän och kommuner i att tidigt fånga upp elever med upprepad eller långvarig frånvaro. Omfattande frånvaro är inte bara problematiskt med hänseende till elevers utbildning. Det kan även innebära en risk för psykisk ohälsa och framtida utanförskap. Omfattande frånvaro kan dessutom indikera att ett barn riskerar att fara illa. Socialtjänsten har ett särskilt ansvar för ett förebyggande för att förhindra att barn och unga far illa.¹⁰

¹⁰ 18 kap. 2 § socialtjänstlagen (2025:400). Med detta avses ett förebyggande arbete när det gäller barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa. Socialtjänstens arbete är även av uppsökande karaktär. Prop. 2024/25:89 *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter*, avsnitt 23.2 se även prop. 2012/13:10 *Stärkt stöd och skydd för barn och unga*, s. 96.

Flera utredningar och rapporter visar att skolfrånvaro utgör ett stort problem i Sverige. För den enskilde eleven kan frånvaro leda till stora svårigheter. Frånvarande elever löper stor risk att inte uppnå kunskapskraven.¹¹ En utredning har fått i uppdrag att analysera och föreslå hur skollagens (2010:800) bestämmelser om ledighet, fullgörande av skolplikten på annat sätt samt upphörande av skolplikten vid varaktigt vistelse utomlands kan förändras.¹²

Ett frånvaroregister kan vara ett komplement och en hjälp att fullgöra de krav som huvudmännen har redan i dag, nämligen att utreda och rapportera frånvaro enligt skollagen.¹³ Skolan är skyldig att inleda en utredning vid upprepade eller omfattande frånvaro. Vid misstanke om att barn far illa är skolan även skyldig att göra en orosanmälan till socialtjänsten. Det saknas ofta en upparbetad rutin och samverkan mellan skolor och socialtjänsten, vilket bland annat förts fram av Jämställdhetsmyndigheten.¹⁴ Med tillgång till uppgifter i ett frånvaroregister skulle en kommun och socialtjänst få bättre förutsättningar att upptäcka barn som är i behov av olika insatser.

Uppgift om frånvaro kan vara en indikator på att barn och elever lever med hedersrelaterad problematik i hemmet.¹⁵ I situationer där barn förs utomlands är skolan en särskilt viktig aktör. Skolan kan i ett tidigt skede upptäcka barn som riskerar att utsättas för hedersrelaterad brottslighet.¹⁶

När ett barn förs till utlandet eller hålls kvar utomlands i en hedersrelaterad kontext blir utrikesförvaltningen inkopplad. Mellan år 2018 och 2024 hanterade utrikesförvaltningen sådana ärenden gällande 723 barn.¹⁷ Att tidigt fånga upp dessa barn kan förhindra att de senare förs utomlands för bland annat barn- eller tvångsåktenskap eller könsstympning. Det finns i dagsläget ingen nationell statistik över antalet barn som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck eller förs utomlands i en sådan kontext. Mörkertalet är troligen stort.¹⁸

¹¹ SOU 2016:94 *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*.

¹² Dir. 2025:77 *Tydligare regler vid undantag för skolplikten*.

¹³ 7 kap. 19 a–22 §§ skollagen (2010:800).

¹⁴ SOU 2025:8 *Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan*, s. 209.

¹⁵ SOU 2016:94, s. 164.

¹⁶ Länsstyrelser Östergötland (2024). *Myndighetsgemensam vägledning vid hedersrelaterad brottslighet*. Vägledning 2024:8, s. 75 f.

¹⁷ Statistik från Utrikesdepartementet gällande ärenden vid familjerelaterat tvång i utlandet mellan 2018–2024.

¹⁸ Skolverket (2021). *Utredning om ett nationellt frånvaroregister*. Dnr 5.1.3-2021:1738, s. 13.

Verktyg för att främja den lokala samverkan och förhindra att barn rekryteras in i organiserad brottslighet

Att barn och unga rekryteras in i organiserad brottslighet är ett växande problem. Under 2023 inrättade regeringen en samverkansstruktur på nationell, regional och lokal nivå. Denna struktur kallas Bob-råden (Bob – barn och unga i organiserad brottslighet). Syftet är att stärka det lokala operativa arbetet med barn och unga som riskerar att begå eller begår grova brott med koppling till organiserad brottslighet. Regeringen konstaterar att barn och unga i riskzon för att hamna i organiserad brottslighet ofta kan identifieras tidigt och att många av riskfaktorerna är väl kända.¹⁹

Frånvaro från skola är en sådan riskfaktor. Polismyndigheten har i en skrivelse till oss beskrivit att ett nationellt frånvaroregister kan användas i exempelvis socialtjänstens samverkan med Polismyndigheten för att tidigt identifiera barn och unga i riskzonen för kriminalitet.²⁰ Registret kan även nyttjas som underlag för samverkan mellan polis, socialtjänst, skola och andra samhällsaktörer.

Motverka kriminella aktörer i skolväsendet

Kriminella aktörer infiltrerar och utnyttjar välfärdssystemet genom att bedriva exempelvis utbildningsverksamhet. Brister i kontrollsystemen gör det möjligt att begå ekonomisk brottslighet. Det kan ske genom att fakturera för tjänster som inte utförs eller som är av mycket lägre kvalitet än avtalat. Samtidigt kan vinster döljas eller föras ut ur verksamheten utan att de beskattas. För att motverka detta behöver tillstånds- och tillsynsmyndigheternas resurser, uppdrag och verktyg ses över. De kan då upptäcka och förhindra mer ekonomisk brottslighet. Det finns även behov av ökad oberoende insyn i bolag som finansieras av offentliga medel.²¹

Utredningen om stärkt trygghet och studiero i skolan²² beskriver att det finns incitament för fristående skolor att inte anmäla till kommunen när elever varit långvarigt frånvarande från skolan, exempelvis när de befinner sig utomlands. På så sätt kan de fortsatt få eko-

¹⁹ Regeringsbeslut *Uppdrag att fortsätta utveckla stödet till arbetet med barn och unga som riskerar att begå eller begår grova brott med koppling till organiserad brottslighet*. Ju2025/00846.

²⁰ Skrivelse till oss från Polismyndigheten 2025-06-04.

²¹ Ekobrottsmyndigheten (2025). *Ekonomisk brottslighet, Ekobrottsmyndighetens lägesbild 2025*.

²² SOU 2025:8.

nomisk ersättning för dessa elever. Skolinspektionen framför i rapporteringen av regeringsuppdraget *Stärkt tillsyn och tillståndsprövning i syfte att motverka kriminella eller olämpliga aktörer i skolväsendet* att de är i behov av fler underrättelser och riskindikatorer från kommunerna än de får i dag.²³ Det handlar bland annat om att upptäcka huvudmän som får ersättning för elever som inte längre går på skolan.

Kommuner som betalar ut ersättning till enskilda huvudmän har små förutsättningar för att upptäcka felaktiga utbetalningar av grundbelopp. Med tillgång till frånvarouppgifter för samtliga barn i hemkommunen får kommunerna bättre förutsättningar att upptäcka sådana felaktiga utbetalningar. Ett frånvaroregister skulle inte hindra oseriösa aktörer att medvetet rapportera in felaktiga uppgifter, men det skulle försvåras. Det skulle då krävas att skolpersonalen som sköter frånvarorapporteringen är i bedrägligt samförstånd med huvudmannen och att de systematiskt registrerar oriktiga uppgifter för dessa elever. Alternativt att någon med behörighet går in och felaktigt justerar uppgifter innan de rapporteras in. Det är även en väsentlig skillnad mellan att som i dag underlåta att rapportera elever som saknas och att medvetet och systematiskt förfalska uppgifter för enskilda barn. Det senare kräver en medveten handling snarare än underlåtelse. Det är osannolikt att dessa brottsupplägg skulle kunna fortgå i någon större omfattning om rätt aktörer fick tillgång till uppgifter från ett frånvaroregister.

9.1.2 Ett frånvaroregister kan minska felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen

Försäkringskassan har framfört ett behov av elektronisk tillgång till uppgifter om barn och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet. Sådana uppgifter kan användas för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar. Uppgifterna kan framför allt användas för att på säkrare grund kunna pröva och bedöma rätten till ersättning inom föräldrapenningförmåner. Uppgift om långvarig och sammanhängande frånvaro från utbildningsverksamhet kan även användas som indikation för att upptäcka barnfamiljer som

²³ Skolinspektionen (2024). *Återrapportering av regeringsuppdrag om stärkt tillsyn och tillståndsprövning i syfte att motverka att kriminella eller olämpliga aktörer verkar i skolväsendet*. Rapport 2024:2408, s. 21 f.

vistas eller bor utomlands och samtidigt felaktigt uppbär förmåner, ersättningar och bidrag.

Felaktiga utbetalningar vid arbete trots förmån

Inom föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning förekommer att enskilda ansöker om ersättning för en period då de inte har vårdat barnet utan i stället arbetat. I många fall har barnet varit närvarande i utbildningsverksamheten.

Tillfällig föräldrapenning

Försäkringskassan genomför varje år slumpvisa kontroller inom tillfällig föräldrapenning. Då kontrolleras de uppgifter vårdnadshavarnas angett i sin ansökan bland annat mot arbetsgivarna. Fram till 2025 gjorde Försäkringskassan även kontroller om barnens frånvaro mot utbildningsverksamheterna. Resultat från Försäkringskassans slumpvisa kontroller under 2024 visar att i cirka 7,4 procent av samtliga ärenden fanns det någon avvikelse i uppgift från utbildningsverksamhet som inte överensstämde med uppgifterna i ansökan. I över hälften av dessa ärenden (4,6 procent av samtliga ärenden) var avvikelse i uppgift från utbildningsverksamhet jämfört med ansökan den enda felkällan i ärendet.

Med elektronisk tillgång till uppgifter i ett frånvaroregister hade det varit möjligt för Försäkringskassan att inför beslut om tillfällig föräldrapenning automatiserat kontrollera uppgift från utbildningsverksamhet i samtliga ärenden. Myndigheten bedömer att ett sådant arbetssätt potentiellt kan förhindra felaktiga utbetalningar inom tillfällig föräldrapenning motsvarande mellan 250 och 485 miljoner kronor årligen, redan innan utbetalning.²⁴

²⁴ Försäkringskassans beräkningar baseras på resultatet från de slumpkontroller som genomförs årligen. Beräkningarna utvecklas närmare i avsnitt 13.3.1.

Föräldrapenning

Försäkringskassan gör slumpvisa kontroller även inom föräldrapenning. Då kontrolleras emellertid inte uppgifter mot utbildningsverksamheterna. Det finns därför inga underlag som visar hur ofta det förekommer att ett barn är närvarande i utbildningsverksamhet för samma tid som den enskilde (vårdnadshavaren) får ersättning.

I de omfattningsstudier som Försäkringskassan har genomfört avseende år 2021 uppskattar myndigheten de felaktiga utbetalningarna inom föräldrapenning till 935 miljoner kronor. Det handlar om fall när den enskilde inte har vårdat barnet. Felen som uppstår här innefattar både situationer när en vårdnadshavare inte har avstått från arbete och situationer när ett barn har varit närvarande i utbildningsverksamhet.

Regelverket för föräldrapenning skiljer sig mot tillfällig föräldrapenning genom att ansökningar oftast gäller anspråk framåt i tiden. Det finns därför inga frånvarouppgifter att kontrollera mot vid ansökningstillfället. Däremot skulle det vara möjligt för Försäkringskassan att göra kontroller mot frånvaroregistret innan utbetalning. Myndigheten har begränsade möjligheter med nuvarande lagstiftning att hindra utbetalningar, även om det kommer en impuls om att ersättningen kan vara felaktig. I promemorian *Åtgärder för att förhindra felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen och förenklad administration inom föräldrapenningen* lämnas förslag som syftar till att lösa detta problem.²⁵ Ändringen föreslås träda i kraft från och med den 1 juli 2026.²⁶ Vi anser att det är angeläget att förslaget genomförs.

Eftersom Försäkringskassan inom föräldrapenning inte gör kontroller mot utbildningsverksamhet är det svårt att säga exakt hur mycket felaktiga utbetalningar som skulle kunna förhindras med ett frånvaroregister. Med hjälp av uppgifterna i registret skulle sannolikt omfattande felaktiga utbetalningar kunna förhindras. För att få en ungefärlig uppfattning om omfattningen har Försäkringskassan lämnat ett estimat utifrån resultatet från omfattningsstudierna inom föräldrapenning. Myndigheten utgår i sin beräkning från antagandet att kontroller mot utbildningsverksamhet inom föräldrapenning skulle indikera samma omfattning av fel som inom tillfällig föräldrapenning. Detta skulle motsvara 25 procent av de felaktiga dagarna.

²⁵ Socialdepartementet (2025). *Åtgärder för att förhindra felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen och förenklad administration inom föräldrapenningen*. Promemoria. Dnr S2025/01246.

²⁶ Läs mer om förslaget i kapitel 6.

Omfattningen av fel som kan förhindras med uppgift från utbildningsverksamhet beräknas då uppgå till 300 miljoner kronor årligen inom föräldrapenning.²⁷ Denna summa är dock mycket osäker.

Det finns en begränsning i antalet dagar med föräldrapenning som en vårdnadshavare kan ta ut för ett barn. Att föräldrapenning betalas ut felaktigt för dagar där vårdnadshavaren inte har vårdat barnet innebär att färre dagar med ersättning kan nyttjas korrekt. Det påverkar målet med den ekonomiska familjepolitiken och syftet med föräldrapenning. Det innebär även att den enskilde både tar emot ersättning felaktigt samtidigt som barnets omvårdnad i utbildningsverksamhet bekostas av det allmänna.

Felaktiga utbetalningar vid vistelse eller bosättning utomlands

Under 2021 genomförde Försäkringskassan en analys av felaktiga utbetalningar till barnfamiljer som inte bor i Sverige.²⁸ I studien uppskattas att mellan 6 000 och 12 000 barn varje år har flyttat och befinner sig utomlands utan att familjen har anmält ändrad folkbokföring.²⁹ Det innebär en betydande risk för felaktiga utbetalningar, särskilt barnbidrag.

I omfattningsstudierna som Försäkringskassan genomförde under 2023 uppskattade myndigheten att omkring 580 miljoner kronor betalades ut felaktigt till personer som långvarigt vistas eller har bosatt sig utomlands utan att anmäla det till någon myndighet. Av denna summa handlade 470 miljoner kronor om utbetalningar till barnfamiljer.³⁰

Att ett barn har varit frånvarande under en längre och sammanhängande period kan indikera att familjen långvarigt vistas eller har bosatt sig utomlands. Kommunerna är aktörer med goda förutsätt-

²⁷ Underlag från Försäkringskassan avseende hur många felaktiga utbetalningar vårt förslag till ett frånvaroregister skulle kunna förhindra inom föräldrapenningförmånerna. Myndighetens beräkningar baseras på resultatet från de slumpkontroller som genomförs årligen. Beräkningarna utvecklas närmare i avsnitt 13.3.1.

²⁸ Försäkringskassan (2021). *Felaktiga utbetalningar till barnfamiljer som inte bor i Sverige*. PM 2021:1.

²⁹ Om en barnfamilj inte går att nå, och kommunen eller barntandvården har information om att familjen har flyttat utomlands, görs inte alltid en orosanmälan till socialtjänsten. Försäkringskassan konstaterar därför i samma rapport att det övre intervallet närmare 12 000 barn är en mer trolig skattning.

³⁰ Barnbidrag, bostadsbidrag, tillfällig föräldrapenning, föräldrapenning och underhållsstöd. Under 2024 var 86 procent av hushållen som mottog bostadsbidrag hushåll med barn. Se Försäkringskassan (2025). *Socialförsäkringen i siffror 2025*, s. 39.

ningar att tidigt upptäcka detta. Det gäller både genom de krav som följer av skollagen för barn i skolpliktig ålder och genom orosanmälningar (främst från regionerna) avseende yngre barn som inte går att få tag på.³¹

En kommun är enligt lag skyldig att under vissa förutsättningar lämna underrättelser till Försäkringskassan.³² Om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp, ska den myndighet som har fattat beslutet underrättas om detta.³³ Underrättelseskyldigheten gäller inte om det finns särskilda skäl.³⁴

Om en barnfamilj vistas utomlands under lång tid eller har bosatt sig där utan att underrätta någon myndighet bör det kunna upptäckas och Försäkringskassan underrättas. Det finns dock vissa problem kopplade till tillämpningen av lagen. Dels saknas goda förutsättningar att upptäcka barnfamiljer med barn som inte ännu uppnått skolpliktig ålder,³⁵ dels uppstår en fördröjning i tid innan Försäkringskassan får impulsen. Detta innebär att pengar kan komma att betalas ut felaktigt under en längre tid.

I dag omfattas inte regionerna av denna underrättelseskyldighet. Barntandvården och barnavårdscentralen (BVC) är aktörer som kan upptäcka familjer med yngre barn som inte längre befinner sig i landet. Om regionerna inte gör en orosanmälan till socialtjänsten har en kommun sämre förutsättningar att upptäcka förhållandet och lämna underrättelse om det till Försäkringskassan. Det gäller särskilt barn som inte har uppnått skolpliktig ålder. När det handlar om barn som deltar i förskoleverksamhet har förskolan ingen anledning att göra

³¹ 7 kap. 19 a–22 §§ skollagen.

³² Enligt 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken (SFB) ska myndigheter på begäran lämna uppgifter till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som avser en person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av SFB. Kommunerna har även en uppgiftsskyldighet till bland andra Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om uppgiften behövs myndigheternas författningsreglerade verksamhet för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen enligt 2 § lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Det finns inte samma uppgiftsskyldighet för utbildningsverksamhet som drivs av en enskild huvudman.

³³ 3 § lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

³⁴ 3 § andra stycket lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

³⁵ Försäkringskassan (2024). *Lägesbild – Försäkringskassans allvarligaste risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott 2023*. PM 2024:4, s. 20.

en orosanmälan om de känner till att familjen vistas utomlands och det saknas andra skäl för en orosanmälan. I Subventionsbrottsutredningens slutbetänkande lämnades förslag om att regionerna ska omfattas av underrättelseskyldigheten.³⁶ Även om förslaget förverkligas kommer det faktum att regionernas kontakt med barn och familjer är förhållandevis sporadisk innebära att sådana underrättelser kan komma att lämnas till Försäkringskassan långt efter det att barnfamiljen lämnat landet.

Under 2023 ledde underrättelser från kommuner till att Försäkringskassan upptäckte och ställde återkrav på omkring 90 miljoner kronor, varav 95 procent av ärendena rörde vistelse eller bosättning utomlands.³⁷

Sammantaget bedömer vi att nuvarande underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar inte är tillräcklig för att komma åt problematiken med felaktiga utbetalningar vid långvarig vistelse eller bosättning utomlands. Därför skulle uppgifter från frånvaroregistret vara till stor nytta. Med ett frånvaroregister där uppgifter registreras på ett systematiskt och enhetligt sätt bör de flesta fall där barn sannolikt inte längre befinner sig i landet kunna identifieras relativt snabbt.

Försäkringskassan har under utredningens gång gett uttryck för behov av vissa uppgiftsmängder för att kunna påvisa utlandsvistelse eller bosättning utomlands. Det handlar exempelvis om positioneringsuppgifter, digitala markörer och register för identifiering vid kontakt med det allmänna (se avsnitt 6.). Ett frånvaroregister kan till viss del tillgodose detta behov med andra medel.

Försäkringskassan föreslås få utökade utredningsbefogenheter

Bestämmelserna i socialförsäkringsbalken ger endast stöd för Försäkringskassan att begära in uppgifter om den enskilde själv. Myndigheten saknar därför legalt stöd att begära in en uppgift från en för-

³⁶ SOU 2024:4 *Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag.*

³⁷ Underlag från Försäkringskassan. Övriga fem procent handlar om andra typer av fel, exempelvis oriktiga uppgifter om samboendeskap, eller att den enskilde inte har nedsatt arbetsförmåga men ändå har sjukpenning.

skola eller skola för att få uppgift om den enskildes barn har varit eller inte varit i verksamheten.³⁸

Det finns förslag om lagändringar som ska ge Försäkringskassan utökade möjligheter att inhämta uppgifter om såväl den försäkrade som en annan fysisk person samt om juridiska personer.³⁹ Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2025.

Dessa föreslagna lagändringar krävs för att Försäkringskassan ska ha rättsliga förutsättningar att efterfråga uppgifter i frånvaroregistret.

9.1.3 Andra lösningar för att tillgängliggöra uppgifterna löser inte problemet

Vi har övervägt om det kan finnas alternativa lösningar som kan ge tillgång till frånvaro- och närvarouppgifter men där insamlingen av uppgifter om barn och elever är mindre omfattande än i frånvaroregistret.

Tillgång till frånvarouppgifter direkt ”från källan”

Ett alternativ till att samla uppgifter om barns och elevers frånvaro och närvaro i ett statligt register är att de myndigheter som är i behov av uppgifterna i stället hämtar dem elektroniskt direkt från skolorna och huvudmännen vid behov. Det kan vara en mindre integritetsinskränkande lösning jämfört med att uppgifterna samlas i ett centralt register.

I en sådan infrastruktur hade samtliga huvudmän (offentliga och enskilda) kunna hålla frånvaro- och närvarouppgifter sammanställda och strukturerade enligt en gemensam standard. Uppgifterna hade sedan på begäran kunnat lämnas ut digitalt till de aktörer som efterfrågat dem

En sådan lösning förutsätter dock att de myndigheter som ska ta del av uppgifterna har kännedom om vilken skola och huvudman

³⁸ 110 kap. 14 § 1 och 31 § SFB. Se även JO-beslut den 29 oktober 2021 (dnr 1974–2020), JO-beslut den 13 mars 2020 (dnr 7011–2018) och JO-beslut 2008/09, s. 345 samt förslag om utökade möjligheter till uppgiftshämtning i SOU 2023:52 *Ett stärkt och samlat skydd av välfärden*.

³⁹ Prop. 2024/25:179 *Bättre verktyg för kontroll – uppgiftshämtning inom socialförsäkringen och ekonomiskt bistånd*.

som har uppgifterna för varje enskilt barn. För detta krävs en ny uppgiftssamling som kan liknas vid ett adressregister med uppgifter om vilka barn och elever som har en placering vid vilken förskole- eller skolenhet.

Uppgift om i vilken skola eller förskola ett barn närvarar i ska förvisso anges vid ansökan av tillfällig föräldrapenning, men det kan i dag göras i fritext. Försäkringskassan har heller ingen möjlighet att följa upp om den uppgiften är korrekt eller inte.

I ett förfarande där Försäkringskassan hämtar frånvaro- och närvarouppgifter direkt från skolornas it-system behöver myndigheten antingen själv hålla, eller ges tillgång till, en sammanställning över vilka skolor eller förskolor samtliga barn i Sverige har en placering vid. Alternativt att myndigheten vid ansökan tillhandahåller ett komplett register över landets utbildningsverksamheter för den sökande att välja från. I en sådan lösning skulle Försäkringskassan behöva säkerställa att samtliga huvudmän efterlever sina skyldigheter i att tillgängliggöra uppgifter i sina it-system. De skulle också kontinuerligt behöva hålla uppgifterna uppdaterade om vid vilken utbildningsverksamhet ett barn närvarar.

Att hämta uppgifter vid behov direkt från skolorna försvårar också att registret används för att upptäcka utlandsvistelse. I avsnitt 9.4.12 lämnar vi förslag om att Utbetalningsmyndigheten på begäran ska kunna ta del av uppgifter ur frånvaroregistret för urvalsanalyser för att upptäcka enskilda som under längre tid vistas eller har bosatt sig utomlands och därigenom felaktigt får ersättningar och bidrag från välfärdssystemet. Om frånvaro- och närvarouppgifter ska kunna användas för att upptäcka felaktiga utbetalningar vid utlandsvistelse, i en lösning där uppgifter hämtas ”från källan”, skulle detta kräva att Utbetalningsmyndigheten kontinuerligt ställer frågor om historisk frånvaro och närvaro för samtliga barn där föräldrarna uppbär ersättningar och bidrag. I princip har de flesta vårdnadshavare med yngre barn barnbidrag. Myndigheten skulle då i praktiken ställa frågor om samtliga barn i Sverige till samtliga skolor och huvudmän. Det skulle innebära en sammanställning av en mängd uppgifter som i allt väsentligt vore att likställa med ett nationellt frånvaroregister.

I den typen av lösning är det inte heller möjligt att tillgodose övriga behov på samma sätt som ett samlat nationellt frånvaroregister. Det gäller särskilt sådana åtgärder och insatser som syftar till att främja barnens bästa.

Sammantaget bedöms en lösning där uppgifter hämtas direkt från källan vara administrativt tyngre för både huvudmännen och myndigheterna som har behov av uppgifterna. Lösningen tillgodoser inte heller det samlade behovet och de nyttor som vår kartläggning har identifierat.

Elektroniskt intyg vid vård av sjukt barn

Under 2008 infördes krav på intyg om att ett barn varit frånvarande från skola eller förskola vid ansökan om tillfällig föräldrapenning. Kravet avskaffades redan vid årsskiftet 2012/2013 då det ansågs vara för administrativt betungande både för vårdnadshavare och personalen i förskola och skola.⁴⁰

I dag finns frånvarouppgifter vid de flesta skolor och förskolor redan sammanställda i elektronisk form. En alternativ lösning till ett frånvaroregister, som kan tillgodose åtminstone ett av de behov som framkommit i vår kartläggning, vore att återinföra frånvarointyget. Ett sådant intyg skulle i dag i huvudsak kunna lämnas digitalt, med mindre administrativ belastning för både skolpersonal och enskilda som ansöker om tillfällig föräldrapenning.

Det skulle krävas en utveckling av de system som i dag innehåller uppgifter om frånvaro för att tillgängliggöra uppgifterna elektroniskt.

En sådan lösning tillgodoser endast ett av de identifierade behoven avseende endast en försäkringsförmån, nämligen att förhindra felaktiga utbetalningar på grund av att enskilda ansöker om tillfällig föräldrapenning för tid då barnet varit närvarande i utbildningsverksamhet. Lösningen ger inga ökade förutsättningar att upptäcka barnfamiljer som befinner sig utomlands inom Försäkringskassans övriga försäkringsförmåner. Det tillgodoser inte heller övriga behov som framkommit i vår kartläggning som handlar om att främja skolnärvaro och förhindra att barn hamnar i utanförskap eller kriminalitet. Denna lösning medför också samma problematik som lyfts ovan avseende att hämta uppgifter direkt från källan. Försäkringskassan behöver veta till vilken utbildningsverksamhet myndigheten ska rikta sin begäran om digitalt intyg.

⁴⁰ Inspektionen för socialförsäkring (ISF) (2013). *Slopas frånvarointyg – Kontroll och uttag av tillfällig föräldrapenning*. Rapport 2013:19, s. 15.

Ett digitalt frånvarointyg hade inte nödvändigtvis behövt förenas med en skyldighet att tillgängliggöra uppgifter. En frivillig anslutning hade varit möjlig där incitamentet för anslutning är en minskad administrativ börda för både huvudmän och skolenheter samt för vårdnadshavare. Men i den mån skolor och förskolor inte frivilligt väljer att ansluta sig, innebär ett återinförande av frånvarointyget en kraftigt ökad administrativ börda både för skolpersonal och de enskilda som ansöker om ersättning, vilket var anledningen till att intyget tidigare avskaffades.

Sammantaget bedömer vi inte nyttan med att införa ett digitalt frånvarointyg vara tillräckligt stor i förhållanden till kostnaderna.

Ingen av lösningarna möter upp den samlade behovsbilden

Sammanfattningsvis är vår bedömning att ingen av de alternativa lösningarna tillgodoser det samlade behovet som framkommit i vår kartläggning. Både avseende behovet att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar inom ett stort antal av Försäkringskassans förmåner och avseende andra samhällsnyttor som nämnts ovan.

9.1.4 Några internationella exempel

Det finns liknande frånvaroregister som det vi föreslår i ett antal länder i Europa. I avsnittet beskrivs några exempel på frånvaroregister som förekommer i andra medlemsstater inom EU.

Danmark

I Danmark finns ”Lærer-elevregister for grundskolen” (LER-Grundskole) där data om lärares och elevers aktiviteter länkas samman på klass- och lektionsnivå. Där finns data om vad som lärs ut, av vem och till vem, vilket kan kombineras med annan data. Registret omfattar hela den danska grundskolan från årskurs 0 till 10.⁴¹ Data samlas dock bara in för analys- och forskningsändamål. Kvaliteten på data bedöms i dagsläget inte vara tillräckligt god för att kunna ligga till grund för åtgärder på individnivå.

⁴¹ Danmarks statistik (2023). *Statistikdokumentation for Lærer-elevregister for grundskolen 2023*.

Data samlas in veckovis direkt från skolornas digitala system. I Danmark underlättas detta av att utbildningsdepartementet ställer krav på skolornas digitala system, bland annat att alla skolor ska använda vissa gemensamma digitala komponenter, exempelvis för inloggning och identifikation (UniLogin) och för kommunikation (AULA) vilket underlättat införandet av registret. För gymnasieskolan finns inte samma enhetlighet.⁴²

Nederländerna

I Nederländerna är alla grundskolor och gymnasier skyldiga att rapportera in problematisk frånvaro till regeringens undervisningstjänstemyndighet (*Dienst Uitvoering Onderwijs*, DUO) via en portal. Detta är dock bara obligatoriskt för elever med mer än 16 timmars frånvaro under en fyraveckorsperiod eller om frånvaron av andra skäl anses som problematisk. Exempel på andra skäl är om det finns misstanke om att rapportering av ogiltig frånvaro görs som sjukfrånvaro eller om skolan av andra skäl bedömer frånvaron som oroande. Dessa data sammanställs sedan till ett undervisningsregister (*Register Onderwijsdeelnemers*) tillsammans med annan individdata så som adress, skolresultat och id-nummer.

Skolorna har krav på sig att ha system på plats för att registrera frånvaro men kvaliteten på data skiljer sig åt mellan skolor, bland annat eftersom de fortfarande har stor frihet att själva välja hur frånvaro ska registreras. Exempelvis får de bestämma vilka tidsenheter som används och hur giltig respektive ogiltig frånvaro ska definieras. Det nederländska registret används för att upptäcka elever med problematisk frånvaro och möjliggör insatser på individnivå. Data används också för nationell statistik och forskning.⁴³

⁴² Statistiska centralbyrån (SCB) (2024). *Förutsättningar för att samla in nya skoldata från systemleverantörer*. A2023/1960.

⁴³ Karel et al. (2022). *The Recording, Reporting, and Use of School Attendance Data by School Personnel in The Netherlands: Toe the Line or Take a New Path?* Orbis Scholae, Vol 16 No 2, s. 137–156.

Belgien

I regionen Flandern i Belgien registreras frånvaro och närvaro två gånger per dag för alla elever inom förskola och grundskolan, en gång på förmiddagen och en gång på eftermiddagen. Dessa data överförs automatiskt och direkt till det flamländska utbildningsministeriets databas Discimus tillsammans med elevernas unika skol-ID-nummer. Discimus drivs av myndigheten för undervisningstjänster (*Agentschap voor Onderwijsdiensten*, AGODI). Skolor måste rapportera in frånvarodata senast inom 7 arbetsdagar. I registret kombineras frånvarodata med annan data om eleverna, så som inskrivning till utbildningsverksamhet, betyg och bakgrundsinformation samt annan information om elevernas skolgång. Registret används bland annat för att följa skolresultat och frånvaro, bedöma resursbehov för skolorna och för att se om elever har rätt till vissa bidrag. De som rapporterar in data har också möjlighet att få ut sammanställningar om sina elever från registret och eleverna själva kan få ut sina betyg från registret via portalen ”min undervisning” (*Mijn Onderwijs*).⁴⁴ Frånvaro registreras med olika koder beroende på skäl för frånvaro.⁴⁵

9.2 Nuvarande lagstiftning och tidigare utredningar på området

Skolor har redan i dag en skyldighet enligt lag att känna till elevers frånvaro och närvaro från utbildningsverksamheten och vidta åtgärder för att främja närvaro. Även förskolor behöver varje dag ha fullgod överblick över vilka barn som är närvarande respektive frånvarande i verksamheten.⁴⁶

9.2.1 Skolplikt och närvaro i de obligatoriska skolformerna

Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt.⁴⁷ Vilka barn som anses vara bosatta i Sverige regleras närmare i skollagen.⁴⁸

⁴⁴ Flanders utbildningsministerium. DISCIMUS – Uitwisseling van leerlingengegevens. Circular NO/2012/01 of 07/03/2012. Hämtad 2025-06-30.

⁴⁵ Flanders utbildningsministerium. Afwezigheidscodes in Discimus. Hämtad 2025-06-30.

⁴⁶ 7 kap. 2, 17, 22 §§ skollagen och 6 kap. 2 § föräldrabalken (se även NJA 1984 s. 764 och JO:s ämbetsberättelse 1977/78 s. 344).

⁴⁷ 7 kap. 2 § första stycket skollagen.

⁴⁸ 29 kap. 2 § skollagen.

En elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli.⁴⁹ Skyldigheten att delta gäller samtliga elever. Även elever som inte har skolplikt, men frivilligt utnyttjar sin rätt till utbildning i någon av de angivna skolformerna, är således skyldiga att delta så länge som de väljer att gå kvar.⁵⁰

Det finns en anmälningsskyldighet när en elev är frånvarande från skolan.⁵¹ Om en elev på grund av sjukdom eller av någon annan orsak inte kan delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, ska hindret snarast anmälas till skolenheten. Rektorn får besluta hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras.

Det finns ett delat ansvar mellan vårdnadshavare, huvudman⁵² och hemkommun avseende skyldigheten för en elev att fullgöra sin skolgång.⁵³ Huvudmannen ska se till att eleverna i huvudmannens verksamhet fullgör sin skolgång. När en elev börjar eller slutar vid en skolenhet med en annan huvudman än hemkommunen ska huvudmannen snarast lämna uppgift om detta till hemkommunen. Hemkommunen ska se till att skolpliktiga barn som inte deltar i kommunens verksamhet får föreskriven utbildning på något annat sätt. Det innebär att hemkommunen ska hålla sig underrättad om var och hur barnet får föreskriven utbildning samt ingripa om barnet inte får sådan utbildning. Det är dock inte hemkommunens uppgift att kontrollera att barnet deltar i utbildningen vid en fristående skola där barnet är elev.⁵⁴

I dag finns inte uppgifter om samtliga barns och elevers frånvaro sammanställda i ett centralt register. Det innebär dock inte att uppgifterna i fråga inte finns. Uppgifter om varje elevs frånvaro och närvaro i skolan registreras redan i dag hos respektive huvudman och hemkommun. Det delade ansvaret mellan huvudman och hemkommun innebär att det ska finnas en kännedom hos hemkommunen, både om var ett barn fullgör sin skolplikt och om det finns en pågående utredning om elevens frånvaro och närvaro. Samtliga huvud-

⁴⁹ 7 kap. 17 § skollagen.

⁵⁰ Se Eriksson, skollagen (2010:800), 7 kap. 17 §, Karnov (JUNO) 2025-04-23.

⁵¹ 4 kap. 8 § skolförordningen (2011:185).

⁵² Inom skolväsendet finns det olika huvudmän med ansvar för utbildningen, enligt 2 kap. 2–5 §§ skollagen. Huvudmän kan vara kommuner och enskilda men i vissa fall även staten och regioner.

⁵³ 7 kap. 20–22 §§ skollagen.

⁵⁴ Prop. 1985/86:10 *Om en ny skollag m.m.*, s. 90.

män känner till hur varje enskild elev hos huvudmannen fullgör sin skolgång.

9.2.2 Närvaro i förskolan, fritidshemmet och annan pedagogisk omsorg

Barn som är bosatta i Sverige och som inte börjat någon utbildning för fullgörande av skolplikten ska erbjudas förskola.⁵⁵ Varje kommun ska erbjuda utbildning i fritidshem för elever i kommunens förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola. Utbildning i fritidshem för elever i specialskola och sameskola erbjuds av staten. Vidare ska en hemkommun erbjuda utbildning i fritidshem även till de elever som går i en skola med en enskild huvudman i de fall huvudmannen inte erbjuder sådan utbildning.⁵⁶ Fritidshemmet kompletterar den obligatoriska utbildningen som ges.

Det finns alternativ till förskola och fritidshem. Om barnets vårdnadshavare önskar det ska kommunen sträva efter att i stället erbjuda ett barn pedagogisk omsorg.⁵⁷ Pedagogisk omsorg kan vara ett familjedaghem. Sådan omsorg kan också ges i flerfamiljslösningar eller i annan pedagogisk verksamhet som inte är förskola eller fritidshem.⁵⁸

Huvudmän för förskolor, skolor och fritidshem ansvarar för att barn och elever som deltar i verksamheten får den tillsyn de behöver. Den som har vårdnaden om ett barn har enligt föräldrabalken⁵⁹ tillsynsansvar för barnet. Behovet av tillsyn beror på barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter.

Det finns inga bestämmelser i skollagen eller tillhörande förordningar om utbildningsverksamhetens tillsynsansvar för barn och elever. Men när ett barn är i förskolan, skolan eller fritidshemmet går tillsynsansvaret över från barnets vårdnadshavare till huvudmannen som har det yttersta ansvaret för verksamheten. Det framgår av praxis från Högsta domstolen samt beslut från Skolinspektionen

⁵⁵ 8 kap. 3–7 §§ skollagen.

⁵⁶ 14 kap. 2–3 §§ skollagen.

⁵⁷ 25 kap. 2 § skollagen.

⁵⁸ Se Eriksson, skollagen (2010:800) 25 kap. 2 §, Karnov 2025-04-03 (JUNO), prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 526 f. och prop. 2008/09:115 *Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar*, s. 22.

⁵⁹ 6 kap. 2 § föräldrabalken.

och Justitieombudsmannen (JO).⁶⁰ Att kravet på tillsyn varierar beroende på barnets ålder, mognad och övriga omständigheter innebär i de flesta fall att ansvaret för tillsynen är större för exempelvis barn som går i förskolan.⁶¹ I praktiken realiseras tillsynsansvaret i verksamheten bland annat genom att barnets närvaro på något sätt antecknas eller registreras när barnet kommer och när barnet lämnar.

Det finns inga formkrav för hur närvaron ska hanteras och heller inga krav på registrering eller att i övrigt informera exempelvis hemkommunen om barnets närvaro, till skillnad från vad som gäller för obligatoriska skolformer. Det får dock antas att det på enhetsnivå finns en god kunskap redan i dag om barnens närvaro eller frånvaro på individnivå.

Delar av förskolan föreslås bli obligatoriska

Regeringen har tillsatt en utredning som bland annat ska se över hur det kan införas en så kallad språkförskola. Språkförskolan ska vara obligatorisk för barn som visar påtagliga brister i språkutvecklingen i svenska på grund av att de inte i tillräcklig utsträckning exponeras för svenska i sin hemmiljö.⁶²

Vidare har regeringens nationella samordnare för integration lämnat förslag om att förskolan ska bli obligatorisk för alla barn från tre års ålder.⁶³

Om förskolan, eller delar av den, blir obligatorisk i enlighet med de olika förslag som finns talar för att förskolans huvudmän bör omfattas av rapporteringsskyldigheten till frånvaroregistret.

9.2.3 Närvaro i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan

Utbildningen i gymnasieskolan består av nationella program som är yrkesprogram eller högskoleförberedande program. I gymnasieskolan finns också utbildning i form av introduktionsprogram och vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år.⁶⁴

⁶⁰ NJA 1984 s. 764 och JO:s ämbetsberättelse 1977/78, s. 344, Skolinspektionens beslut 2013-08-30 (dnr 41–2013:1861) och Skolinspektionens beslut 2018-05-18 (dnr 41–2017:10970), Skolverkets beslut 2008-07-09 (dnr 51–2008:799).

⁶¹ Skolverkets webbplats. *Tillsynsansvaret – Skolverket*. Hämtad 2025-04-23.

⁶² Dir. 2024:113 *En likvärdig förskola med obligatorisk språkförskola*.

⁶³ SOU 2025:76 *Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap*.

⁶⁴ 15 kap. 7 § skollagen.

En elev i gymnasieskolan ska delta i den utbildningsverksamhet som anordnas, om eleven inte har giltigt skäl att utebli.⁶⁵ Utbildningen på nationella program och introduktionsprogram ska bedrivas som heltidsstudier.⁶⁶

Även i gymnasieskolan finns ett ansvar för att ha kännedom om vilka elever som är närvarande samt omfattningen av eventuell frånvaro hos elever. Om en elev i gymnasieskolan utan giltigt skäl uteblir från den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om eleven är borta vid upprepade tillfällen eller om det rör sig om en längre frånvaro ska rektorn se till att frånvaron skyndsamt utreds om det inte är obehövt. Detta gäller oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro.⁶⁷

Om en elev är sjuk eller av någon annan orsak inte kan delta i skolarbetet ska det anmälas till skolan.⁶⁸

Elevernas betyg ska dokumenteras i en så kallad betygskatalog. Eleverna ska få ett utdrag ur betygskatalogen minst två gånger per läsår. Utdraget ska innehålla uppgift om omfattning av den ogiltiga frånvaro som eleven haft under terminen.⁶⁹ Om det saknas underlag för att kunna bedöma elevens kunskaper på grund av elevens frånvaro ska betyg inte sättas.⁷⁰

Centrala studiestödsnämnden (CSN) har föreskriftsrätt avseende vad som utgör heltidsstudier och rätten till studiehjälp.⁷¹ CSN definierar heltidsstudier som att eleven studerar på heltid enligt författning eller kursplan eller motsvarande som gäller för utbildningen och deltar i den verksamhet som ingår i utbildningen, om han eller hon inte har giltigt skäl att utebli. Om den studerande har några enstaka timmars frånvaro utan giltigt skäl under en månad anses den studerande ändå studera på heltid.⁷² CSN har riktlinjer om vilken frånvaro som bör rapporteras till dem.⁷³

⁶⁵ 15 kap. 16 § skollagen.

⁶⁶ 16 kap. 17–18 §§ och 17 kap. 6 § skollagen.

⁶⁷ 15 kap. 16 § skollagen. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag.

⁶⁸ 12 kap. 1–2 §§ gymnasieförordningen (2010:2039).

⁶⁹ 8 kap. 9 § gymnasieförordningen.

⁷⁰ 15 kap. 27 § skollagen.

⁷¹ 2 kap. 4 § studiestödsförordningen (2000:655).

⁷² 2 kap. 2 § Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:6) om studiehjälp (CSNFS 2011:4).

⁷³ CSN:s webbplats. *Gymnasieskola – så rapporterar du uppgifter till CSN*. Hämtad 2025-09-09.

9.2.4 Skolverkets roll i dag

Skolverket är en förvaltningsmyndighet med ansvar för att styra och stödja den svenska förskolan, skolan och vuxenutbildningen. Skolverket arbetar för att alla barn och elever ska få en utbildning som är likvärdig och av god kvalitet i en trygg miljö.⁷⁴ I uppdraget ingår bland annat att sätta ramar för hur utbildningen ska bedrivas och bedömas, till exempel genom att ta fram kursplaner, ämnesplaner, föreskrifter och allmänna råd, samt att genomföra fördjupade studier och ta fram statistik om förskolan och skolan.

Skolverket ska göra vissa uppgifter om skolenheter tillgängliga för allmänheten i ett nationellt informationssystem.⁷⁵ Syftet är att informationen ska göra det möjligt att jämföra olika skolenheter. Myndigheten får meddela föreskrifter om på vilket sätt uppgifterna ska lämnas.⁷⁶

Skolverket har tagit fram föreskrifter om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet.⁷⁷ Uppgifter ska lämnas till Statistiska centralbyrån (SCB), såvida inte Skolverket anger annat för viss uppgiftsinsamling.⁷⁸ Alla som bedriver skolverksamhet är skyldiga att lämna uppgifter på det sätt och enligt de definitioner som gäller enligt föreskrifterna. SCB sköter insamlingen och granskar de uppgifter som ges in. Uppgifter som framstår som orimliga kontrolleras med uppgiftslämnaren. Kvaliteten i de lämnade uppgifterna bedöms som hög på både kommunnivå och riksnivå. Det är alltid uppgiftslämnaren som svarar för att de lämnade uppgifterna är korrekta.⁷⁹

9.2.5 Det finns förslag om att definiera giltig och ogiltig frånvaro

I dag finns det ingen författningsreglerad definition av vad som är giltig respektive ogiltig frånvaro. I betänkandet *Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan*⁸⁰ föreslås att en sådan definition ska

⁷⁴ 1 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

⁷⁵ 1 § förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet.

⁷⁶ 14 § förordningen om ett nationellt informationssystem för skolväsendet.

⁷⁷ Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.

⁷⁸ 1 § andra stycket Skolverkets föreskrifter om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.

⁷⁹ Skolverkets webbplats. *Sök statistik om förskola, skola och vuxenutbildning – Skolverket*.

Hämtad 2025-05-21.

⁸⁰ SOU 2025:8.

införas i skolförfattningarna. Följande definition föreslås i 4 kap. 8 § skolförordningen.

En elev har giltigt skäl att vara frånvarande från den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen på grund av sjukdom eller på grund av beviljad ledighet för enskilda angelägenheter. Frånvaro av annat skäl är ogiltig.

Utredningen menar att dagens situation där det är upp till varje skola att själva definiera vad som är giltig respektive ogiltig frånvaro medför en risk för olikvärdighet i skolsystemet. Tydliga definitioner skulle också öka möjligheten till uppföljning och kontroll samt möjliggöra ett mer systematiskt arbete mot skolfrånvaro.

Att skilja på giltig och ogiltig frånvaro innebär dock en utmaning för skolorna eftersom detta kräver korrekt information om varför eleven är borta. Anmäld frånvaro kan ändå vara ogiltig, exempelvis om en elev sjukanmäler sig trots att eleven inte är sjuk. Om det finns misstanke om det måste skolan på något vis utreda och försöka få klarhet i hur det faktiskt förhåller sig för att kunna rapportera frånvaron korrekt. Därmed kan det bli en betydligt större uppgift för skolorna att på ett tillförlitligt sätt rapportera in giltig och ogiltig frånvaro jämfört med att i stället rapportera in anmäld och oanmäld frånvaro, vilket är en enklare omständighet att bedöma.

Om en elev har upprepad eller längre frånvaro ska rektorn utreda frånvaron skyndsamt och anmäla detta till hemkommunen. Rektorns skyldighet att se till att upprepad eller längre frånvaro utreds gäller oavsett om frånvaron är giltig eller inte. Det är därför vanligt förekommande att skolorna i sin egen rapportering använder sig av anmäld och oanmäld och inte själva skiljer på giltig och ogiltig frånvaro. Ett krav på att rapportera in giltig och ogiltig frånvaro skulle därför kunna leda till behov av ändrade arbetssätt.

Mot bakgrund av att det nyligen har föreslagits en definition av giltig respektive ogiltig frånvaro i författningarna ser vi inga behov av att lämna några förslag i det hänseendet.

För att minska felaktiga utbetalningar från socialförsäkringssystemet behövs ingen mer detaljerad information än om barnet varit frånvarande eller närvarande. För de övriga behov som vi uppmärksammat i vår kartläggning är vår bedömning att sammanlagd frånvaro är en tillräcklig uppgift. En omfattande frånvaro kan vara problematisk oavsett orsak.

Bland remissinstanserna till den tidigare nämnda utredningen⁸¹ var det dock flera remissinstanser som tillstyrkte utredningens förslag om att införa en definition. Enligt dem skulle det ge mer träffsäker information i arbetet mot problematisk frånvaro och minska risken för att skolor rapporterar på olika sätt. Samtidigt framförs av vissa remissinstanser att detta kunde vara utmanande ur ett integritetssperspektiv och att det kunde öka den administrativa bördan för inrapporterande aktörer.

Redan i dag finns det en teknisk standard för att skilja mellan olika typer av frånvaro vid utbyte av frånvarodata (SS 12 000), det vill säga om den är anmäld respektive giltig eller ogiltig.⁸² För det fall förslaget om en definition av giltig respektive ogiltig frånvaro realiseras blir det Skolverkets uppgift att, om nödvändigt, uppdatera sina föreskrifter för rapportering i enlighet med definitionen.⁸³

Så som vårt förslag om ett frånvaroregister är utformat behöver inte begreppet frånvaro definieras för att registret ska fylla sitt syfte.

9.2.6 Ett register för statistik över elevers frånvaro har föreslagits tidigare

Frågan om ett nationellt frånvaroregister har berörts i regeringens redovisning av vilka åtgärder regeringen har vidtagit med anledning av de riksdagsskrivelser som har överlämnats under år 2020.⁸⁴ Riksdagen har tillkännagett för regeringen att regeringen ska se över möjligheterna att införa ett nationellt frånvaroregister.⁸⁵ Som en följd av det har frågan utretts både av Skolverket och av Utredningen om stärkt trygghet och studiero i skolan.⁸⁶ Behov av tillgång till nationell statistik om skolfrånvaro har även framförts i olika sammanhang av både intresse- och samarbetsorganisationer och andra myndigheter.⁸⁷

⁸¹ SOU 2025:8.

⁸² Standarden SS 12 000 har tagits fram av en arbetsgrupp inom Svenska institutet för standarder. Skolverket är ordförande i arbetsgruppen.

⁸³ Beroende på hur en sådan definition blir kan det även föranleda ett behov av att utveckla den tekniska standarden, vilket sköts av en teknisk kommitté hos Svenska institutet för standarder (SIS) och Skolverkets forum för informationshantering inom skolväsendet.

⁸⁴ Regeringens skrivelse 2020/21:75 *Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2020*.

⁸⁵ Regeringens skrivelse 2020/21:75, s. 233.

⁸⁶ Dir. 2023:154 *Varaktigt förbättrad trygghet och studiero i skolan*.

⁸⁷ Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Ogiltig frånvaro för jämställdheten – En uppföljning av det jämställdhetspolitiska delmålet om en jämställd utbildning*. Rapport 2023:16, s. 73, Riksförbundet Attention, *Verksamhetsberättelse för 2019*, s. 14 och Funktionsrätt Sverige, Debatt: Nationell statistik ökar närvaron i skolan.

Det är tydligt att det finns ett samhällsbehov av ett frånvaroregister.

Tidigare utredningar har främst undersökt frågan utifrån behovet av att kartlägga problematiken kring elevers frånvaro. De har inte beaktat det samlade behovet av ett sådant register. De samlade behoven handlar bland annat om att uppmärksamma problematisk frånvaro i skolan, att upptäcka barn som riskerar att fara illa och att förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet.

När den samlade behovsbilden beaktas med särskilt fokus på att förhindra felaktiga utbetalningar och säkerställa korrekta beslut, framstår det enligt vår bedömning som tydligt att ett frånvaroregister på nationell nivå bör införas och utformas på ett sätt som tillgodoser ett flertal behov.

Skolverkets förslag

Skolverket har i enlighet med ett regeringsuppdrag under år 2021 utrett möjligheterna att införa ett nationellt frånvaroregister.⁸⁸ Syftet med ett sådant register var främst att analysera och kartlägga giltig respektive ogiltig frånvaro inom de obligatoriska skolformerna.⁸⁹ Skolverket framför även att ett register där all frånvaro och närvaro måste registreras ger huvudmännen bättre möjligheter att upptäcka frånvaro i tid och vidta eventuella åtgärder. Myndigheten anser att uppgifter bör samlas in på individnivå bland annat för att kunna koppla individer till socioekonomiska bakgrundsvariabler och genomföra longitudinella studier. De uppgifter som Skolverket anser bör ingå i ett sådant register är:

- elevens personnummer,
- skolform,
- skolenhetskod
- årskurs,
- antal timmar giltig frånvaro, HT/VT,
- antal timmar ogiltig frånvaro, HT/VT, och
- antal timmar erbjuden undervisningstid, HT/VT.

⁸⁸ Skolverket (2021). *Utredning om ett nationellt frånvaroregister*. Dnr 2021:1738.

⁸⁹ Förskoleklassen, grundskola, grundsärskola, specialskolan och sameskolan.

Enligt Skolverkets förslag ska ovanstående uppgifter samlas in per termin. Vidare föreslås att uppgifterna ska samlas in inom ramen för myndighetens statistikverksamhet och därmed omfattas av statistiksekretess.⁹⁰

Skolverket lämnar inga konkreta författningsförslag. Myndigheten konstaterar att om det bedöms ändamålsenligt att samla in uppgifterna inom ramen för Skolverkets statistikverksamhet kan det finnas författningsstöd genom redan befintliga lagar och förordningar, med justering av de föreskrifter som styr insamlingen. Vidare konstaterar Skolverket att ett nationellt frånvaroregister kommer kräva en reglering av en uppgiftsskyldighet för de som ska lämna uppgifterna. Själva uppgiftsinsamlingen behöver regleras, antingen genom en egen förordning eller genom tillägg i den befintliga regleringen om uppgiftsinsamling. Om insamlingen av uppgifterna kommer att ske genom en särskild förordning bedömer Skolverket att det behövs kompletterande bestämmelser om sekretess.⁹¹ Myndigheten föreslår att datainsamlingen ska följa den befintliga struktur som finns för majoriteten av myndighetens statistikinsamlingar och därigenom regleras i dess föreskrifter om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet.⁹²

Utredningen om stärkt trygghet och studiero i skolan

Utredningen om stärkt trygghet och studiero i skolan lämnar i sitt slutbetänkande förslag om ett nationellt frånvaroregister som omfattar de obligatoriska skolformerna samt gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan. Utredningen föreslår att Skolverket ska upprätta ett nationellt frånvaroregister om elevers giltiga och ogiltiga frånvaro utifrån de definitioner av frånvaro som utredningen föreslår. Uppgifterna ska samlas in av SCB inom ramen för den officiella skolstatistiken, så som övrig statistik på området samlas in i dag.⁹³

Utredningen föreslår att Skolverket genom sina föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen

⁹⁰ 24 kap. 8 § OSL.

⁹¹ Skolverket (2021). *Utredning om ett nationellt frånvaroregister*. Dnr 2021:1738.

⁹² Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.

⁹³ Utredningen föreslår en ändring i förordningen om ett nationellt informationssystem för skolväsendet.

inom skolväsendet ska tydliggöra att frånvarouppgifterna samlas in från huvudmännen en gång per skoltermin.

Enligt förslaget ska uppgifterna publiceras i det nationella informationssystemet för skolväsendet. Utredningen lämnar det därför öppet för Skolverket att avgöra huruvida frånvarouppgifter från vissa skolformer (exempelvis specialskola och sameskola) i stället ska samlas in aggregerat, för att inte röja personuppgifter från skolor med ett fåtal elever.

SCB genomför att pilotprojekt för insamling av skoldata direkt från systemleverantörer

SCB har tidigare undersökt möjligheterna att samla in registerdata om skolverksamhet direkt från systemleverantörer. SCB konstaterade då att de tekniska förutsättningarna för detta var goda. Emellertid behövdes mer statlig styrning av it-systemen inom skolsektorn för att göra insamlingen mer modern och mindre betungande.⁹⁴ Nu pågår ett efterföljande pilotprojekt i vilket SCB ska testa att samla in bland annat frånvarodata direkt från leverantörerna av sådana system.

Erfarenheterna från SCB:s uppdrag och pilotprojekt kommer vara viktiga att beakta i utvecklingen av frånvaroregistret.

9.3 Systemstöd för frånvarorapportering finns redan i dag

Införandet av ett nationellt frånvaroregister underlättas av att de flesta huvudmän redan använder digitala system för frånvaro och närvarohantering. Det finns även en nationell teknisk standard för informationsutbyte i skolan. Uppgifterna borde därför i de flesta fall kunna rapporteras in automatiskt.

⁹⁴ SCB (2024). *Förutsättningar för att samla in nya skoldata från systemleverantörer*. Dnr A2023/1960.

9.3.1 Frånvarorapporteringen sker huvudsakligen i inköpta it-system

I dag ställs det allt högre krav på förmågan att arbeta digitalt, så även på utbildningsområdet. Digitala systemstöd för exempelvis olika register, processer och beslutsförfaranden är en del av huvudmännens och enheternas vardag. Till stöd för detta är det vanligt att huvudmännen köper in it-system som tillhandahåller olika typer av tjänster. Det kan vara it-tjänster för undervisning, men också för sådant som schemaläggning, uppföljning av kunskapsmål, rapport och utredning av kränkande behandling eller närvaro- och frånvarorapportering. It-tjänsterna i fråga levereras av en eller flera olika systemleverantörer som finns på marknaden. It-systemleverantörerna är ofta personuppgiftsbiträden till huvudmännen och behandlar personuppgifter för huvudmännens räkning.⁹⁵

För att ett frånvaroregister ska vara genomförbart kommer avtalen mellan it-leverantörer och huvudmännen sannolikt behöva anpassas. It-leverantörerna kommer säkerligen behöva genomföra viss teknisk utveckling av plattformar och tekniska lösningar för att möjliggöra huvudmännens rapportering till frånvaroregistret. Det är viktigt att samtliga parter (huvudmän och it-leverantörer) hittar former och avtalsvillkor som möjliggör för huvudmännen att fullgöra sina nya rättsliga skyldigheter.

9.3.2 Hög anslutningsgrad till digitala system för frånvarorapportering

De flesta huvudmän använder i dag digitala system för att registrera barns och elevers frånvaro och närvaro. Hur stor andel av dessa huvudmän som redan använder digitala system har betydelse för hur stora förändringar införandet av ett frånvaroregister totalt sett skulle innebära för landets alla huvudmän. I det här avsnittet beskriver vi för vad som i nuläget är känt om anslutningsgraden. I konsekvensutredningen beskrivs kostnaderna för utvecklingen av befintliga digitala system (se avsnitt 13.3.4 och 13.3.6).

SKR genomförde 2024 en huvudmannaenkät för förskolan där samtliga kommuner fick besvara ett antal frågor, bland annat om

⁹⁵ Personuppgiftsbiträde är den som behandlar personuppgifter för en personuppgiftsansvarigs räkning.

registrering av närvaro. Enkäten hade en svarsfrekvens på 84 procent och visar att 98 procent av kommunerna som svarade använder ett digitalt system för att registrera närvaro⁹⁶. Endast cirka en procent uppger sig sakna ett gemensamt system. Det behöver inte innebära att sådana uppgifter inte registreras elektroniskt.⁹⁷

Under 2021 undersökte Skolverket hur stor andel av huvudmännen inom grund- och grundsärskola som tillhandahöll ett digitalt system för registrering av frånvaro.⁹⁸ Kartläggningen visade att 84 procent av huvudmännen inom grundskola och 92 procent av huvudmännen inom grundsärskola tillhandahöll digitala system för sådan registrering. Myndigheten uppger i sin rapport att det främst är huvudmän med endast en skolenhet som inte tillhandahåller sådana digitala system och att flera av dem har pågående arbete med att utveckla sin registrering och uppföljning av frånvaro.

Att enkäten avser huvudmän innebär också att anslutningsgraden sett till andelen skolor är högre än de redovisade siffrorna, eftersom huvudmän kan ha fler än en skolenhet. Kartläggningen visar även att de åtta största leverantörerna av digitala system för frånvarorapportering täcker in uppemot 95 procent av landets samtliga elever i dessa skolformer.⁹⁹

Tidigare undersökningar har visat att det framför allt är bland fristående huvudmän med endast en skolenhet där det finns huvudmän som saknar digitala system för registrering av frånvaro respektive närvaro. De allra flesta fristående huvudmän som bedriver förskola, uppemot 95 procent av aktörerna, har endast en skolenhet.

Våra dialoger med enskilda huvudmän visar att det är vanligt förekommande med digitala system även hos mindre huvudmän med endast en förskoleenhet. Det är i synnerhet bland de allra minsta huvudmännen, med ett fåtal barn, där digitala system helt saknas. Det är likväl viktigt att ta hänsyn till små huvudmän och säkerställa att ett frånvaroregister inte innebär orimliga merkostnader för dem. Därför föreslår vi att Skolverket ska få i uppdrag att utveckla ett webbgränssnitt där huvudmän som saknar digitala system kan rapportera uppgifter till frånvaroregistret, se avsnitt 9.4.17.

⁹⁶ 96 procent av huvudmännen uppger använda sig av ett digitalt upphandlat system och 2 procent använder ett eget digitalt system.

⁹⁷ SKR (2024). *SKR:s huvudmannenkät förskola 2024*.

⁹⁸ Skolverket (2021). Nationell kartläggning av elevfrånvaro Rapport 2021:10.

⁹⁹ Skolverket (2021). Nationell kartläggning av elevfrånvaro Rapport 2021:10.

9.3.3 Det finns goda tekniska förutsättningar för ett nationellt frånvaroregister

Sammantaget visar vår kartläggning att det finns goda tekniska förutsättningar för att införa ett nationellt frånvaroregister. I dag registreras som tidigare nämnts nästan samtliga barns och elevers frånvarouppgifter från utbildningsverksamhet i digitala system.

Frånvaroregistret är tänkt att vara en nationell sammanställning av uppgifter som redan finns lokalt. Om uppgifterna rapporteras direkt från huvudmännens digitala system behöver inte lärarnas administration och arbetsbörda påverkas av införandet. SCB har bedömt att de tekniska förutsättningarna för att samla in uppgifter om frånvaro och närvaro på ett automatiserat sätt från systemleverantörerna med API-lösningar är goda. Visserligen är marknaden för just frånvarosystem mer uppdelad än marknaden för andra skolsystem. Marknaden är dock koncentrerad till framför allt fem leverantörer vars system sammantaget täcker omkring 80 procent av landets elever i grundskola och förskoleklass.¹⁰⁰

Det finns en nationell standard för informationsutbyte av skoldata där frånvaro- och närvaro ingår: SIS-standard SS 12000. Skolverket är ordförande för kommittén som ansvarar för standarden och rekommenderar att den ska användas. Även branschorganisationen Swedish Edtech Industry, som samlar systemleverantörerna, har tillsammans med sina medlemmar tecknat en avsiktsförklaring om att följa denna standard. Vad gäller just elevers frånvaro och närvaro tycks det vara få aktörer som ännu i praktiken implementerat standarden.¹⁰¹ Det föreslagna registret kan därför påskynda en bred implementering.

Standarden avser just datautbyte och kommer i fråga först när ett behov av datautbyte finns. För att standarden ska kunna implementeras i praktiken är det en förutsättning att frånvarohanteringssystemet som används har möjlighet att sammanställa data på ett sätt som är förenligt med standarden. Oaktat om det finns en standard eller inte så innebär själva överförandet av uppgifter mellan skolornas

¹⁰⁰ SCB (2024). *Förutsättningar för att samla in nya skoldata från systemleverantörer*. Dnr A2023/1960.

¹⁰¹ SCB (2024). *Förutsättningar för att samla in nya skoldata från systemleverantörer*. Dnr A2023/1960. Möte med SCB 2025-05-14, samt möte med branschorganisationen Swedish Edtech Industry och några av deras medlemmar 2025-06-04.

it-system och Skolverket en ny arbetsuppgift som kan kräva en ökad it-kapacitet.

9.4 Våra förslag och överväganden

I detta avsnitt beskrivs utredningens förslag och överväganden om införandet av ett nationellt frånvaroregister.

9.4.1 Det bör införas ett nationellt frånvaroregister på individnivå

Vårt förslag: Det ska införas ett nationellt frånvaroregister med uppgifter på individnivå om barns och elevers frånvaro och närvaro från utbildningsverksamhet.

Vi föreslår att det införs ett nytt register över barn och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet. För att tillgodose det samlade behovet behöver frånvaroregistret vara en sammanställning av frånvarouppgifter på individnivå.

För att komma till rätta med felaktiga utbetalningar av föräldrapenningförmånerna behöver de uppgifter som vårdnadshavare anger i ansökan kunna kontrolleras innan utbetalning. Det behövs därför uppgifter om barnet eller elevens faktiska frånvaro från utbildningsverksamhet och den sökandes frånvaro från sitt arbete. Till viss del är detta möjligt redan i dag. Uppgift om den sökandes frånvaro från arbete som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning eller föräldrapenning rapporteras in av arbetsgivare till Skatteverket i samband med arbetsgivardeklarationerna. Försäkringskassan har tillgång till dessa uppgifter. Eftersläpningen i tid av uppgifterna innebär dock att de främst kommer kunna användas till efterhandskontroller.

Uppgifter om barn och elevers frånvaro och närvaro finns lokalt hos utbildningsverksamheterna. Uppgifterna finns dock inte samlade. Genom att sammanställa de data som redan finns på lokal nivå till ett nationellt register kan Försäkringskassan automatiskt kontrollera uppgifter mot utbildningsverksamhet, och därigenom förhindra omkring 550 och 785 miljoner kronor årligen i felaktiga utbetalningar inom föräldrapenningförmånerna. Därutöver kan uppgifterna även

indikera att barnet (och familjen) inte längre befinner sig i Sverige, vilket kan påverka rätten till andra förmåner som barnbidrag, underhållsstöd och bostadsbidrag.

Den ökade kunskapen om barns och elevers frånvaro som ett nationellt register innebär, möjliggör även åtgärder för ökad närvaro i skolan. Denna kunskap gör det möjligt att upptäcka fler barn med omfattande frånvaro som kan vara i behov av insatser. Även barn som riskerar att fara illa kan upptäckas. Kunskapen underlättar även för tillsyn och riktade stödinsatser till skolenheter och huvudmän.

För att dessa nyttor ska kunna realiseras behöver frånvarouppgifterna registreras för varje aktuell individ och dag. Aggregerad statistik kan användas kunskapsbyggande för att stärka arbetet mot frånvaro och möjliggöra systematisk uppföljning och åtgärder. Men aggregerad statistik tillgodoser inte behoven av att kunna upptäcka och rikta individuella insatser för barn och elever med hög problematisk frånvaro eller som riskerar att fara illa. Aggregerad statistik kan inte användas för att garantera de enskilda elevernas rätt till utbildning och skolgång, även om det kan användas för att utforma och utvärdera mer generella insatser. Att data samlas in på individnivå är också en förutsättning för att kunna jämföra olika elevgrupper utifrån exempelvis kön, ålder, funktionsnedsättningar med mera. Detta möjliggör mer träffsäkra insatser mot omfattande frånvaro. Utan data på individnivå är det inte heller möjligt att fånga upp enskilda elever med omfattande frånvaro. Det begränsar också möjligheterna att följa grupper över tid.

Den stora nyttan med individdata motiverar ett register med uppgifter på individnivå.

9.4.2 Frånvaroregistret ska regleras i en ny lag

Vårt förslag: Frånvaroregistret ska regleras i en ny lag om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet. Vi föreslår även nya bestämmelser i ett antal befintliga författningar.

Vi föreslår att frånvaroregistret ska regleras i en ny lag om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet (nedan förkortat lagen om frånvaroregister). Till den nya lagen ska

det även finnas en kompletterande förordning. Det finns ett behov av att reglera frånvaroregistret i lag. Skälen till detta är flera och beskrivs i detta avsnitt.

En ny lag om frånvaroregistret

Huvudmän för utbildningsverksamhet har ett ansvar att dels veta vilka barn eller elever som har en placering i utbildningsverksamheten, dels att veta om barnet eller eleven har närvarat eller inte. Detta följer av huvudmännens ansvar över barn och elev under den tid de vistas i utbildningsverksamheten.¹⁰² Att uppgifter om frånvaro och närvaro ska samlas in av en statlig myndighet, hållas i ett nationellt register och att uppgifter ur registret kan lämnas ut till vissa utpekade aktörer är däremot någonting nytt.

Vi föreslår en ny nationell infrastruktur för frånvaro- och närvarouppgifter. Infrastrukturen består av rapporterande huvudmän för utbildningsverksamhet, registerhållande myndighet (Skolverket) och vissa utpekade aktörer som har rätt att ta del av uppgifter från registret.

Den personuppgiftsbehandling som frånvaroregistret innebär behöver ha stöd i lag (läs mer om detta i avsnitt 9.4.13). Lagen om frånvaroregister reglerar vad som gäller för personuppgiftsbehandlingen i frånvaroregistret. Skolverkets ska ha ansvar för registret. Myndighetens ansvar innefattar även att ta fram föreskrifter om hur rapporteringen ska gå till samt standarder för rapporteringen. Föreskrifterna syftar till att skapa interoperabilitet i hela kedjan: från att en uppgift om att ett barn är frånvarande från en viss verksamhet samlas in till att samma uppgift kan delas med exempelvis Försäkringskassan.

Det behövs även ändringar i vissa befintliga författningar

Utöver att det ska införas en ny lag om frånvaroregister behövs det nya bestämmelser i ett antal olika befintliga författningar.

I dagsläget finns hos varje huvudman någon form av förteckning över vilka barn och elever som deltar i utbildningsverksamheten (mer

¹⁰² Närmare om de olika utbildningsverksamheternas ansvar för att veta om ett barn eller en elev är i verksamheten beskrivs i avsnitt 9.2. För exempelvis grundskolan följer det av skollplikten medan det i förskolan följer av verksamhetens tillsynsansvar över barnet.

om hur detta går till i praktiken kan läsas om i avsnitt 9.2 och 9.3). Den rapporteringsskyldighet vi föreslår för samtliga huvudmän är en ny uppgift för dem. Legalitetsprincipen innebär att myndigheter endast får vidta sådana åtgärder som de har stöd för i rättsordningen.¹⁰³ Den nya arbetsuppgiften att rapportera in uppgifterna till Skolverket behöver därför stöd i lag. Vi föreslår att rapporteringsskyldigheten till frånvaroregistret ska följa av skollagen (29 kap.), se avsnitt 9.4.4. I övrigt ska huvudmännen följa de föreskrifter som Skolverket ska ta fram och som närmare bestämmer hur uppgifterna ska struktureras och hur rapporteringen i övrigt ska gå till.

Att Skolverket är ansvarig för frånvaroregistret ska anges särskilt i lagen om frånvaroregistret med tillhörande förordning. Utöver det ska myndigheten i sin instruktion ges i uppgift att ansvara för registret (läs mer i avsnitt 9.4.3)

9.4.3 Skolverket ska ansvara för frånvaroregistret

Vårt förslag: Skolverket ska i sin instruktion få i uppgift att ansvara för frånvaroregistret.

Skolverket är förvaltningsmyndighet för skolväsendet. Myndigheten ska genom sin verksamhet främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barns utveckling och lärande och till förbättrade kunskapsresultat för elever.¹⁰⁴ Skolverket har även vissa uppgifter inom ramen för uppföljning, utvärdering och statistik.¹⁰⁵ Myndigheten har redan i dag vissa uppgifter som innebär uppgiftsinsamling från huvudmän inom skolväsendet.¹⁰⁶ Vi anser därför att Skolverket ska vara ansvarig myndighet för frånvaroregistret.

Legalitetsprincipen framgår av grundlagen, vilken anger att den offentliga makten utövas under lagarna.¹⁰⁷ Principen innebär att myndigheters maktutövning i vidsträckt mening måste ha stöd i någon av de källor som tillsammans bildar rättsordningen. Regeringen har

¹⁰³ 5 § förvaltningslagen (2017:900) (FL), läs mer om legalitetsprincipen nedan.

¹⁰⁴ 1 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

¹⁰⁵ 2 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

¹⁰⁶ Jämför även 26 kap. skollagen.

¹⁰⁷ 1 kap. 1 § regeringsformen (RF).

uttalat att det inte ska förkomma någon offentlig verksamhet i Sverige av vikt för samhällets funktioner som saknar stöd i författning eller i beslut som har meddelats i enlighet med regeringsformens (RF) bestämmelser. Av förvaltningslagen (2017:900), FL, följer att en myndighet endast får vidta sådana åtgärder som har stöd i rättsordningen.¹⁰⁸ Bestämmelsen ger uttryck för legalitetsprincipen och tar sikte på de källor som tillsammans bildar rättsordningen i vidsträckt mening.

Skolverket ansvarar för ett nationellt informationssystem för skolväsendet. Det innefattar att göra vissa uppgifter om skolenheter tillgängliga för allmänheten i ett nationellt informationssystem.¹⁰⁹ För varje skolenhet som ska ingå ska det i informationssystemet finnas uppgifter om hur många lärare det finns i förhållande till antalet elever, andel legitimerade lärare, tillgång till speciallärare eller specialpedagog, förelägganden från Statens skolinspektion och huvudmannens juridiska form.¹¹⁰ Att ansvara för ett nationellt frånvaroregister anser vi emellertid vara väsensskilt och av helt annan karaktär jämfört med ansvaret för informationssystemet. Det är därför inte lämpligt att reglera frånvaroregistret i förordningen (2014:1041) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet. Nuvarande bestämmelser om informationssystemet skulle inte heller ge Skolverket tillräckligt författningsstöd för att ansvara för registret.

Att ansvara för ett frånvaroregister innebär en ny uppgift för Skolverket. Skolverket har i dag ingen instruktionsenlig uppgift eller något annat uppdrag som innebär ansvar för ett sådant register.

Att ansvara för frånvaroregistret innebär utveckling av ett frånvaroregister, löpande insamling av frånvarouppgifter, förvaltning av registret samt utlämnande av uppgifter från registret. Det är därför behövligt att införa en ny uppgift för Skolverket i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Vi har övervägt andra placeringar av ansvaret för frånvaroregistret. Exempelvis kan ansvaret för registret placeras hos SCB. Vi anser dock inte att det är lämpligt att SCB ansvarar för ett sådant register utifrån myndighetens ansvarsområde i övrigt. SCB ansvarar bland annat för att utveckla, framställa och sprida officiell statistik och annan statistisk statistik samt för att samordna systemet för den officiella statisti-

¹⁰⁸ 5 § FL.

¹⁰⁹ 1 § förordningen (2014:1041) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet.

¹¹⁰ 2 § förordningen om ett nationellt informationssystem för skolväsendet.

ken.¹¹¹ SCB får i princip bara samla in data för statistikändamål. Myn-
digheten kan därför inte samla in data för bredare ändamål än statistik.
Behovet av ett frånvaroregister är dock betydligt mer omfattande än
enbart statistik. Vi bedömer därför att det inte är lämpligt att SCB
ansvarar för frånvaroregistret.

9.4.4 En ny uppgiftsskyldighet för vissa huvudmän i utbildningsverksamhet

Vårt förslag: Huvudmän som bedriver viss utbildningsverksamhet
ska vara skyldiga att rapportera in uppgifter om barns och elevers
frånvaro och närvaro till frånvaroregistret. Regleringen av huvud-
männens uppgiftsskyldighet ska placeras i 29 kap. skollagen.

Redan i dag åligger det huvudmän inom utbildningsväsendet att
dokumentera barns och elevers frånvaro och närvaro från utbild-
ningsverksamheten (se mer i avsnitt 9.2). Denna skyldighet framgår
av skollagen. Det är lämpligt att nya skyldigheter för huvudmännen
regleras i skollagen. Bestämmelserna om rapporteringsskyldighet till
frånvaroregistret ska därför placeras i skollagen.

I dag finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet för huvudmän
i skollagen.¹¹² Bestämmelsen om rapporteringsskyldighet för huvud-
män i utbildningsverksamhet till frånvaroregistret ska placeras i an-
slutning till dessa bestämmelser. Vi föreslår en ny bestämmelse i
29 kap. 19 c § skollagen. Den nya bestämmelsen ska hänvisa till att
det i lagen om frånvaroregister finns bestämmelser om skyldighet
att lämna uppgifter om frånvaro och närvaro till Skolverket.

Att rapportera uppgifter om frånvaro och närvaro till Skolverket
är en ny uppgift för huvudmän för utbildningsverksamhet. Redan
i dag registrerar lärare och annan personal i utbildningsverksamhet
frånvaro och närvaro. Uppgifterna registreras på lokal nivå på själva
utbildningsenheten eller hos huvudmannen. Frånvaro- och närvaro-
rapportering är alltså inte en ny uppgift i sig. Att uppgifterna ska
föras över till frånvaroregistret får inte anses vara alltför artschild från
vad som redan åligger huvudmännen.

¹¹¹ 1 § förordningen (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

¹¹² 29 kap. 19 a och b §§ skollagen.

Viss it-utveckling kommer att behövas för att möjliggöra huvudmännens digitala rapportering till frånvaroregistret. Närmare beskrivningar av dessa förutsättningar samt de tekniska och semantiska förutsättningarna för rapporteringen finns i avsnitt 9.3 och i konsekvensutredningen i kapitel 13.

Vilka huvudmän som ska rapportera uppgifter till frånvaroregistret

I 2 kap. skollagen finns regler om huvudmän och ansvarsfördelning i skolväsendet. Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar.¹¹³ Vissa huvudmän kommer att omfattas av rapporteringsskyldigheten, andra inte.

Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning och fritidshem.¹¹⁴ I vårt förslag ska förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, fritidshem, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola ingå i frånvaroregistret. Kommunala huvudmän kommer därför vara skyldiga att rapportera uppgifter till frånvaroregistret.

En region får vara huvudman för gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning i den utsträckning som anges i skollagen.¹¹⁵ I vårt förslag ska gymnasieskola och anpassad gymnasieskola ingå i frånvaroregistret. Regionala huvudmän kommer därför att omfattas av rapporteringsskyldigheten till registret.

Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan samt förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola.¹¹⁶ Vissa av skolformerna som statliga huvudmän kan ansvara för föreslår vi ska omfattas, närmare bestämt specialskolan och sameskolan. Statliga huvudmän kommer därför vara skyldiga att rapportera uppgifter till frånvaroregistret.

Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola, gymnasieskola,

¹¹³ 2 kap. 8 § skollagen.

¹¹⁴ 2 kap. 2 § skollagen.

¹¹⁵ 2 kap. 3 § skollagen.

¹¹⁶ 2 kap. 4 § skollagen.

anpassad gymnasieskola, fritidshem och annan pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola och fritidshem.¹¹⁷ Vissa av de skolformer som enskilda huvudmän kan ansvara för föreslår vi ska omfattas. Enskilda huvudmän kommer därför vara skyldiga att rapportera uppgifter från dessa skolformer till frånvaroregistret.

Sammanfattningsvis kommer kommuner, staten, regioner och enskilda huvudmän som bedriver utbildningsverksamhet inom vissa utbildningsformer samt annan pedagogisk omsorg som ges enligt 25 kap. 2 § skollagen att omfattas av rapporteringsskyldigheten till frånvaroregistret.

Rapporteringsskyldigheten ska omfatta de flesta formerna av utbildningsverksamhet

Vårt förslag: Rapporteringsskyldigheten ska omfatta uppgifter om närvaro respektive frånvaro för barn och elever med en placering i förskola, annan pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, fritidshem, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola.

Rapporteringsskyldigheten ska inte gälla för sådan undervisning som ges vid lovskola, i vissa särskilda utbildningsformer eller vid annat sätt att fullgöra skolplikten.

Vår behovskartläggning visar att det finns en stor samhällsnytta med att samla uppgifter om frånvaro och närvaro för barn och elever som deltar i skolpliktig undervisning. Kartläggningen visar också på stora nyttor med att även samla in uppgifter för yngre barn som inte ännu börjat i skolpliktig verksamhet, utan i stället deltar i frivillig utbildningsverksamhet. Det handlar framför allt om att upptäcka och förebygga att barn far illa och hamnar i utanförskap, men även att förhindra stora belopp av felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen.

Med utgångspunkt i behovsbilden föreslår vi att skyldigheten att rapportera in uppgifter om frånvaro och närvaro ska gälla för samtliga huvudmän som bedriver verksamhet inom förskola, annan pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem, förskole-

¹¹⁷ 2 kap. 5 § skollagen och 25 kap. 2 och 10 §§ skollagen.

klass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, fritidshem, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola.

I vissa fall ges undervisningen i en rapporteringsskyldig skolform genom fjärrundervisning.¹¹⁸ Det förekommer även att undervisningen ges genom distansundervisning i vissa rapporteringsskyldiga skolformer.¹¹⁹ Om elevens undervisning ges i en av de uppräknade, rapporteringsskyldiga skolformerna ska frånvarouppgifter rapporteras till Skolverket. I vissa fall kommer även frånvaro från utbildning som bedrivs som fjärrundervisning eller distansundervisning att ingå i frånvaroregistret.

Särskilt om anpassad grundskola och specialskola

Under läsåret 2024/2025 var 17 200 elever placerade i anpassad grundskola och 790 elever i specialskola. Det saknas i dag kunskap och statistik om utbildningssituationen, bland annat frånvaro, för barn och elever med en funktionsnedsättning. Avsaknaden av sådan kunskap och statistik har uppmärksammats av Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM).¹²⁰ Bättre kunskap inom området kan möjliggöra insatser och reformer för att främja närvaron hos denna grupp med barn och elever. Skälen till skolfrånvaro är komplexa, och ofta samspelar flera orsaker kopplade till såväl den pedagogiska miljön som de individuella förutsättningarna. Elever med funktionsnedsättning är en grupp som kan ha större risk för skolfrånvaro än andra elever.¹²¹ Det rör sig även om en grupp av barn och elever som oftare kan vara frånvarande av sådana skäl som kan ge vårdnadshavaren rätt till tillfällig föräldrapenning, såsom sjukdom eller vårdkontakter och läkarbesök.

Sammantaget anser vi att det saknas skäl till att frånvarouppgifter för elever i dessa skolformer inte skulle omfattas av frånvaroregistret. Det finns tvärtom anledning att låta dem ingå. Framför allt för att främja närvaron hos denna grupp elever.

Uppgift om att barn eller elever har en placering i specialskola eller anpassad grundskola kan röja uppgift om hälsa, vilket är en

¹¹⁸ Enligt 21 kap. skollagen.

¹¹⁹ Enligt 22 kap. skollagen.

¹²⁰ Se problembeskrivning i remissvar till SOU 2025:8 från SPSM (1 STY-2025/233).

¹²¹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2025). *Skolans insatser för att främja närvaro och förebygga frånvaro för alla elever*, s. 20.

känslig personuppgift i dataskyddsförordningens mening. För att Skolverket ska kunna behandla känsliga personuppgifter i frånvaroregistret krävs ytterligare lagstöd. I avsnitt 9.4.13 lämnas förslag som innebär att Skolverket kommer ha stöd för behandling av känsliga personuppgifter som rör bland annat hälsa. Vi föreslår även att uppgiften om en elevs placering ska skiljas från uppgiften om en elevs identitet i frånvaroregistret. Det kommer dock krävas en inledande momentan behandling hos Skolverket innan dessa uppgifter skiljs från varandra varvid stöd för behandlingen är nödvändigt (läs mer om detta i avsnitt 9.4.14).

Särskilt om sameskolan

Frånvaro- och närvarouppgifter som rör sameskolans barn och elever ska ingå i frånvaroregistret. Det innebär att staten blir rapporterings-skyldig huvudman. Vi har övervägt om det är lämpligt att låta sameskolan ingå i frånvaroregistret utifrån att det kan vara möjligt att från barnets eller elevers skolplacering, tillsammans med andra uppgifter, utläsa uppgift om etniskt ursprung. Utifrån att uppgiften om eleven och elevens skolplacering ska skiljas från varandra i frånvaroregistret kommer det inte vara möjligt att i registret se uppgifter som kan innebära att barnets eventuella tillhörighet till det samiska folket kan utläsas. Det finns inga skäl att utesluta sameskolan från rapporteringen utan den bör ingå i frånvaroregistret på samma sätt som övrig utbildningsverksamhet.

Särskilt om fritidshem

Det är vanligt att yngre barn i skolpliktig ålder har en placering i fritidshem. Bland barn i åldrarna sex till nio år har cirka 83 procent placering i fritidshem. För barn mellan tio och tolv år är motsvarande siffra 20 procent.¹²² I syfte att säkerställa korrekta utbetalningar av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning finns behov av frånvarouppgifter även från fritidshem. Skälet till det är att Försäkringskassan behöver heltäckande uppgifter om barnets frånvaro och närvaro under en hel dag. Myndigheten behöver även uppgifter för dagar utan skolpliktig undervisning, exempelvis under skollov.

¹²² Skolverket (2023). *Elever och personal i fritidshem – Läsåret 2022/23*. Dnr 2023:531.

Under en ordinarie skoldag kan barn närvara i fritidshem både före och efter skoltid. Det finns dock en tydlig semantisk skillnad i vad frånvaro står för beroende på om det avser obligatorisk eller frivillig verksamhet. Fritidshem är inte obligatoriskt. Det finns därmed skäl som talar för att fritidshem ska rapportera uppgifter med andra definitioner på samma sätt som andra frivilliga skolformer som förskola och annan pedagogisk omsorg. Vår bedömning i frågan finns i avsnitt 9.4.6.

Särskilt om gymnasieskola och anpassad gymnasieskola

Behovet av att samla in uppgifter om frånvaro för elever i gymnasieskola och anpassad gymnasieskola är inte lika stort som för barn och elever i övriga skolformer. Vi anser dock att de behov som framkommit är tillräckligt stora för att motivera att även dessa två skolformer ska omfattas av rapporteringsskyldighet till frånvaroregistret.

Tidigare utredningar har bedömt att ett nationellt frånvaroregister utöver de obligatoriska skolformerna även ska omfatta gymnasieskola och anpassad gymnasieskola.¹²³ Skälen till detta är framför allt behovet av nationell statistik. Skolnärvaro är viktigt för alla elevers kunskapsutveckling, och frånvaro kan få allvarliga konsekvenser även på gymnasial nivå. Vidare konstateras att närvaroplikten gäller även i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Som beskrivs i avsnitt 9.1.1 kan uppgift om frånvaro vara en indikation för barn och elever som lever med hedersvåld och förtryck och som riskerar att föras utomlands i en sådan kontext. Detta gäller även för barn och elever som studerar vid gymnasie- och anpassad gymnasieskola. Det finns således även nytta för att upptäcka och förebygga gymnasieelever från att fara illa.

CSN har framfört behov av tillgång till uppgifter om frånvaro från gymnasieskola och anpassad gymnasieskola. CSN:s behov redogörs för i avsnitt 9.4.12.

¹²³ SOU 2025:8, avsnitt 5.2.3.

Rapporteringskyldigheten ska inte omfatta lovskola, särskilda utbildningsformer eller annat sätt att fullgöra skolplikten

Det finns ett antal utbildningsformer som är särskilt reglerade.¹²⁴ Här återfinns bland annat internationella skolor, utbildning vid särskilda ungdomshem, utbildning för unga på kriminalanstalt, utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, utbildning för barn och elever som vårdas på sjukhus eller en institution som är knuten till sjukhus, utbildning i hemmet eller på annan lämplig plats samt annat sätt att fullgöra skolplikten.

Det har inte framkommit att det finns något behov av frånvarouppgifter från de särskilda utbildningsformerna på liknande sätt som det finns för övriga utbildningsformer. Eftersom samhällsnyttan framstår som låg gällande frånvarouppgifter för elever med placering i en särskild utbildningsform, bedömer vi att en rapporteringskyldighet inte motiverad för dessa skolformer. Lovskola som huvudmannen ska erbjuda ska inte omfattas av skyldigheten att rapportera till frånvaroregistret.¹²⁵

Uppgiftsskyldigheten avser de barn och elever som huvudmannen har i sin verksamhet

Skyldigheten att rapportera uppgifter om barns och elevers frånvaro och närvaro till frånvaroregistret har en koppling till vilka barn och elever som är placerade vid en viss utbildningsverksamhet. En elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen om eleven inte har giltigt skäl att utebli.¹²⁶ Skyldigheten att delta gäller samtliga elever. Även elever som inte har skolplikt men som frivilligt utnyttjar sin rätt till utbildning i någon av de angivna skolformerna är skyldiga att delta så länge som de väljer att gå kvar.¹²⁷

Skyldighet att delta i utbildningen träffar inte enbart skolpliktiga elever, utan skyldigheten träffar en bredare personkrets. Det är därför rimligt att huvudmannens skyldighet att rapportera gäller för samtliga barn och elever som har en placering vid en av huvudmannens enheter.

¹²⁴ Se 24 kap. skollagen.

¹²⁵ Se 10 kap. 23 a–d §§ skollagen.

¹²⁶ 7 kap. 17 § skollagen.

¹²⁷ Eriksson, skollagen (2010:800), 7 kap. 17 §, Karnov (JUNO) 2025-06-07.

För förskolan eller annan pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem finns ingen motsvarighet till denna skyldighet. Däremot finns det tydliga regler om hur och på vilken enhet ett barn efter beslut ska placeras. Det bör alltså inte finnas någon oklarhet om var barnet i fråga har sin placering om vårdnadshavaren har valt att ha sitt barn i förskolan. Det kan förvisso sedan inträffa att en vårdnadshavare ändå väljer att inte låta sitt barn delta i verksamheten. Ofta förekommer det dock att det finns kommunala riktlinjer som anger hur mycket frånvaro ett barn kan ha och fortsatt behålla sin plats i en förskola. Vidare finns det en mycket stor frihet för vårdnadshavare att besluta om vistelsetid i förskolan utifrån familjens behov: heltid eller deltid.

För samtliga huvudmän ska rapporteringen till frånvaroregistret göras för de barn och elever som är inskrivna och har en placering i huvudmannens utbildningsverksamhet.

9.4.5 Rättsverkan av registrering av frånvaro

Vår bedömning: Det finns ingen rättsverkan av registreringen av barn och elever i frånvaroregistret.

Med rättsverkan avses här en rättslig konsekvens av en viss omständighet eller sakförhållande. Ett sådant exempel är konsekvenser i form av straff för ett visst brott.¹²⁸ Ett annat exempel är att omständigheten ger upphov till rättigheter eller skyldigheter för den enskilde.

Vi bedömer att enbart det faktum att ett barn eller en elev förekommer i frånvaroregistret saknar rättsverkan för barnet, eleven eller dennes vårdnadshavare.

Skolverket kommer att lämna ut uppgifter om att ett barn eller en elev har varit frånvarande eller närvarande till vissa mottagare som särskilt pekas ut i de föreslagna författningarna om frånvaroregister. Den myndighet som får ta del av en uppgift kommer att kunna använda uppgiften i sin verksamhet. Beroende på vilken myndighet som har fått ta del av uppgiften kan den komma att användas för olika syften och i olika sammanhang. Uppgiften kan exempelvis användas till stöd för att bedöma om en vårdnadshavare har rätt till

¹²⁸ Eklund, Stephanie och Rembe, Annika, *Juridiska ord och begrepp*, Stockholm: Karnov Group Sweden AB (2011).

tillfällig föräldrapenning eller som en av flera uppgifter som kan ligga till grund för bedömning av behov av insatser från socialtjänsten.

Att en uppgift om frånvaro eller närvaro används i en myndighets författningsreglerade verksamhet innebär dock inte att uppgiften i sig har någon rättsverkan. Uppgiften kommer i de flesta fall enbart vara en indikator på att ett visst förhållande föreligger. Till exempel kan en omfattande och sammanhängande frånvaro från utbildningsverksamhet för en skolpliktig elev indikera att eleven och vårdnadshavarna långvarigt vistas eller bor utomlands.

Det är den beslutande myndigheten, exempelvis Försäkringskassan, som inom ramen för sin ärendehandläggning avgör hur en uppgift om frånvaro från frånvaroregistret ska användas. Vissa typer av uppgifter kan ligga till grund för ett beslut. Andra slags uppgifter indikerar att ett visst förhållande föreligger men behöver kompletteras eller jämföras med andra uppgifter för att myndigheten ska kunna fatta ett beslut.

Om en enskild anser att en felaktig frånvaro- eller närvarouppgift från registret legat till grund för ett beslut som gått vederbörande emot kan hen begära omprövning av beslutet hos Försäkringskassan. Det finns även en möjlighet för den enskilde att överklaga Försäkringskassans beslut.

Sammantaget bedömer vi inte att registreringen av en uppgift eller förekomsten av en uppgift i frånvaroregistret har någon rättsverkan för den enskilde.

9.4.6 Det ska framgå av förordning vilka uppgifter som ska finnas i frånvaroregistret

Vårt förslag: Frånvaroregistret ska för varje enskilt barn eller elev innehålla uppgift om hemkommun, namn och personnummer. För de obligatoriska skolorna samt för gymnasieskola och anpassad gymnasieskola ska antalet frånvarotimmar per dag rapporteras. För förskola, fritidshem och annan pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola och fritidshem ska antalet närvarotimmar per dag rapporteras. Detta ska framgå i förordningen (2027:000) om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet.

Det ska regleras i förordning att frånvaroregistret ska innehålla vissa uppgifter

Frånvaroregistret får endast innehålla sådana personuppgifter som är nödvändiga för att uppnå syftet med registret. Det anges i 1 kap. 2 § i lagen om frånvaroregistret. Vi föreslår ett att regeringen ska besluta om vilka personuppgifter som får finnas i registret.

Skolan är ett område där förändringar av regler och andra omständigheter kan ske snabbt, vilket innebär att det i framtiden kan uppstå behov av att fler och andra slags uppgifter samlas in i frånvaroregistret. Det bör därmed finnas en viss flexibilitet i regleringen. Av denna anledning föreslår vi att det ska regleras i förordning vilka uppgifter som ska rapporteras till Skolverket.

Uppgifter som möjliggör att den enskilde säkert kan identifieras, exempelvis barnets eller elevens personnummer, är nödvändiga i ett register med uppgifter på individnivå. I avsnitt 9.4.13 behandlas frågan om vilka personuppgifter som får behandlas i registret.

Ett antal andra uppgifter behöver också finnas i frånvaroregistret för att registret ska kunna tillgodose de behov som framkommit i vår kartläggning. För att säkerställa att frånvaroregistret tillgodoser behoven ska det i förslaget till förordning om frånvaroregister framgå vilka uppgifter som måste finnas i registret.

Frånvaroregistret ska innehålla uppgifter om vilken kommun som är barnets eller elevens hemkommun, barnets eller elevens namn samt personnummer. Därutöver ska registret innehålla uppgifter om antal timmar av frånvaro från obligatorisk utbildningsverksamhet och antal timmar av närvaro i frivillig utbildningsverksamhet.

Olika utbildningsverksamheter ska rapportera in olika uppgifter

Det finns skäl som talar för att olika utbildningsverksamheter ska lämna olika uppgifter. Som beskrivs i avsnitt 9.2.5 bedömer vi inte att det är lämpligt att vi lämnar ett förslag om en definition av frånvaro. Utifrån vad som framkommit i vår kartläggning anser vi inte heller att det krävs för att tillgodose behoven. Men det finns en grundläggande semantisk skillnad mellan innebörden av begreppet frånvaro inom olika former av utbildningsverksamhet.

I de obligatoriska skolformerna behöver definitionen av frånvaro vara tydlig. Eleven ska enligt skolplikten delta i undervisning under

en viss tid under vissa dagar. I vissa frivilliga skolformer, exempelvis gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, finns en skyldighet att närvara även om eleven inte har skolplikt. Den tid som eleven inte närvarat har eleven frånvaro. Övriga samhällsbehov som vår kartläggning identifierat handlar också tydligt om uppgifter avseende frånvaro från skolpliktig (eller närvaropligtig) skoltid. För barn och elever i de obligatoriska skolformerna ska frånvaroregistret därför innehålla uppgift om frånvaro. Frånvaron i sig kan ha olika orsaker, exempelvis sjukdom, beviljad ledighet eller skolk.

Inom förskola, fritidshem och annan pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola och fritidshem är det inte lika tydligt vad en uppgift om frånvaro står för. Det kan självklart definieras, men det frivilliga deltagandet i sig introducerar en komplexitet i begreppet. I skolpliktig verksamhet ska eleven delta i undervisning under särskilda tider på specifika dagar. För all tid som eleven inte är närvarande i verksamheten under dessa tider är barnet frånvarande.

En kommun ska erbjuda barn som fyllt ett år förskola i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete, studier eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt. Även barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga med ett annat barn ska erbjudas omsorg i förskola, om minst 3 timmar per dag eller 15 timmar i veckan. Alla barn ska erbjudas förskola under minst 525 timmar per år från och med höstterminen då barnet fyller tre år. Det är således många faktorer som påverkar hur många timmar ett barn har rätt att delta i frivillig utbildningsverksamhet, exempelvis barnets ålder, föräldrarnas arbetssituation eller familjens situation i övrigt med mera. Samtidigt innebär tillsynsansvaret att det lokalt finns mycket god kännedom om barnets närvaro och i verksamheten. Vi har övervägt olika alternativ.

Ett alternativ är att definiera frånvaro som avvikelser från barnets schemalagda närvarotid. Med den definitionen kan vårdnadshavare påverka hur många frånvarotimmar som registreras genom sin egen schemaläggning av barnets närvarotider, exempelvis genom att schemalägga barnet under tider eller dagar där vårdnadshavaren inte har för avsikt att lämna barnet i verksamheten. Det öppnar alltså upp för att manipulera en frånvarouppgift och ge sken av att barnet skulle närvarat.

Ett andra alternativ är att all tid som barnet inte närvarar i verksamheten definieras som frånvaro, från verksamhetens öppning till

stängning. Hur många timmar av frånvaro ett barn får skulle med en sådan definition bero på verksamhetens öppettider, vilket kan skilja sig mellan olika huvudmän. Det skulle även innebära att de allra flesta barn i sådan verksamhet får flera timmars registrerad frånvaro för varje dag. I en sådan lösning är uppgift om frånvaro svårtolkad.

Ett tredje alternativ är att registrera uppgift om närvaro i verksamheter med frivilligt deltagande. Avsaknad av närvaro ger indirekt uppgift en om frånvaro. För Försäkringskassans behov inom föräldrapenningförmånerna är uppgift om antal timmar närvaro per dag en tillräcklig uppgift för att bedöma rimligheten i uppgifterna som den enskilde angivit på ansökan. I de fall ett barn varit frånvarande under en hel dag kommer uppgift om närvaro att påvisa att barnet inte deltagit i verksamheten, genom att ingen uppgift om närvaro finns registrerad. Om barnet endast varit frånvarande under en del av dagen kan uppgift om hur många timmar barnet närvarat i verksamheten användas för att bedöma rimligheten i hur många timmar ersättning som exempelvis en vårdnadshavare ansöker om tillfällig föräldrapenning.

Även om frånvaroregistret hade innehållit fler uppgifter på en högre detaljnivå hade en enskilds anspråk om exempelvis tillfällig föräldrapenning ändå sällan exakt motsvarat uppgifterna om såväl frånvaro som närvaro i samtliga ärenden. Den enskilde kan exempelvis ha behövt avstå mer av sin arbetstid än den registrerade frånvaron på grund av restid mellan arbetet och utbildningsverksamheten.

Mot bakgrund av vad som anförs ovan föreslår vi att frånvaroregistret för förskola, fritidshem och annan pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola och fritidshem, ska innehålla uppgift om barns närvaro. För obligatoriska skolformer, gymnasieskola samt anpassad gymnasieskola ska frånvaroregistret däremot innehålla uppgift om frånvaro.

Frånvaro och närvaro ska rapporteras som timmar per dag

Som beskrivs i avsnitt 5.3 finns det stora problem inom föräldrapenningförmånerna med att enskilda ansöker om ersättning för samma tid som de har arbetat. Försäkringskassans slumpmässiga kontroller inom tillfällig föräldrapenning visar att det i uppemot

7,4 procent av alla ärenden finns avvikelser i uppgift från utbildningsverksamhet som inte överensstämde med uppgifterna i ansökan. Med uppgifter från frånvaroregistret kan myndigheten inför varje beslut om tillfällig föräldrapenning, och inför utbetalning av föräldrapenning kontrollera om barnet faktiskt har varit frånvarande den aktuella dagen (se avsnitt 9.1.2). Kontrollerna förutsätter att uppgifter om antal timmar av frånvaro och närvaro registreras per dag. Övriga behov som framkommit i vår kartläggning visar att uppgifter inte behöver samlas in på en högre detaljnivå än så.

Behovet av uppgifter i registret behöver vägas mot kostnader och den personliga integriteten

Försäkringskassan har uttryckt behov av tillgång till vissa specifika uppgifter i ett frånvaroregister. Det rör bland annat uppgift om huruvida utbildningsverksamheten varit stängd eller om barnet i fråga haft en ledig dag enligt schema den aktuella dagen. Försäkringskassan anser även att samtliga uppgifter om frånvaro behöver ställas mot vilken närvaro som är planerad, exempelvis antal timmar erbjuden undervisning.

Det skulle innebära insamling av fler uppgifter som dessutom kräver bedömningar innan registrering kan ske. Det skulle innebära en ökad administrativ börda för lärare och övrig personal. Behovet av antalet uppgifter och deras detaljeringsgrad behöver ställas i relation till de ökade kostnader som registreringen och rapporteringen skulle medföra. En sådan utökad uppgiftsinsamling till frånvaroregistret skulle medföra utökade kostnader för huvudmännen på ett sätt som inte är skäligt i förhållande till nyttan med uppgifterna i Försäkringskassans verksamhet.

Därutöver innebär den utökade uppgiftsinsamlingen att fler personuppgifter om barn och elever sannolikt behöver rapporteras till Skolverket. De uppgiftsmängder vi föreslår ska finnas i frånvaroregistret är avvägda utifrån de behov som finns i samhället och hos de myndigheter som får ta del av uppgifter från registret. Att samla in ytterligare personuppgifter bedöms inte vara ett proportionerligt intrång i barns och elevers personliga integritet.

Som framgår i avsnitt 9.4.5 bedömer vi att registreringen av frånvaro och närvaro i frånvaroregistret saknar rättsverkan. I den mån

uppgifter från registret används i Försäkringskassans verksamhet kommer det att utgöra bedömningsunderlag.

9.4.7 Skolverket ska få meddela föreskrifter avseende rapporteringen

Vårt förslag: Skolverket får meddela föreskrifter om hur rapporteringen till frånvaroregistret ska genomföras och hur uppgifterna ska vara strukturerade.

Ett frånvaroregister innebär många avvägningar och utmaningar för att uppnå teknisk och semantisk interoperabilitet i rapporteringen. Lagstiftningen bör vara teknikneutral och inte peka ut en särskild teknisk lösning eftersom teknikutvecklingen är dynamisk och snabb.

Därför bör reglering på mer specifik och teknisk nivå ges i Skolverkets föreskrifter. Som framgår i avsnitt 9.3.3 finns det en nationell standard för informationsutbyte i skolan kallad SS 12 000. Standarden innehåller bland annat rekommendationer om överföring av data om elevers frånvaro. Om rapporteringen följer en gemensam standard, snarare än att regleras i lag eller förordning, blir frånvaroregistret mer flexibelt och anpassningsbart för framtiden, framför allt med beaktande av den tekniska utvecklingen.

Skolverket ska utfärda föreskrifter som närmare bestämmer hur rapporteringen ska genomföras

Det är inte lämpligt att i lag eller förordning närmare reglera detaljer kring hur rapportering ska gå till eller beskriva hur uppgifterna ska struktureras vid rapporteringen. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska därför bemyndigas att besluta om ytterligare föreskrifter som reglerar hur rapporteringen ska genomföras.

Vi föreslår att Skolverket ska kunna utfärda föreskrifter om hur rapporteringen ska fullgöras. Myndighetens föreskrifter ska reglera hur uppgifterna som rapporteras in ska vara strukturerade, vilka format som ska godkännas och hur överföringen ska gå till. Utöver den tekniska standarden behöver föreskrifterna vara tillräckligt tydliga även

vad gäller definitioner, så att tillämpningsproblem och onödigt osäkerhet inte uppstår för den som ska rapportera uppgifterna.

För att säkerställa att rätt uppgifter rapporteras in till frånvaroregistret behöver Skolverket säkerställa en lämplig behörighetsstyrning så att enbart den utbildningsverksamhet där ett barn eller en elev har sin placering kan rapportera eller ändra uppgifter för barnet eller eleven i fråga. Loggning kan behöva ske för att exempelvis möjliggöra felsökning.

Skolverkets föreskrifter och standard för inlämning ska särskilt beakta integritetsskyddet

När uppgifterna förekommer i frånvaroregistret föreslår vi ett antal olika skyddsåtgärder för dem (se avsnitt 9.4.14). Det är även viktigt att de personuppgiftsbehandlingar som sker hos huvudmännen omgärdas av tillräckligt skydd och det genom lämpliga organisatoriska och tekniska säkerhetsåtgärder.

Att sammanställa och rapportera uppgifter från huvudmän till Skolverket innebär en personuppgiftsbehandling. Personuppgiftsbehandlingar sker således innan uppgifterna finns i frånvaroregistret. För dessa behandlingar är huvudmännen personuppgiftsansvariga. Huvudmännen måste därför själva tillse att deras inrapportering och it-system är tillräckligt säkra.

Vi bedömer att Skolverket genom sina föreskrifter och standarden för rapportering (SS 12 000) bör ha möjlighet att ställa vissa krav i syfte att uppnå ett fullgott integritetsskydd. Föreskrifter om att använda standarden SS 12 000 skulle kunna användas för att förbättra integritetsskyddet även hos huvudmännen.

Vi föreslår att en uppräkningslista av vilka uppgifter som minst ska finnas i frånvaroregistret ska regleras i en förordning om frånvaroregister. Skolverkets bemyndigande avser att närmare reglera hur uppgifterna ska rapporteras. I samband med att föreskrifter utfärdas eller ändras ska en myndighet beakta och redogöra för konsekvenserna av föreskrifterna. Skolverket bör särskilt beakta att det ska vara proportionerligt och förutsägbart för huvudmännen hur uppgifterna samlas in. Frekventa ändringar av hur rapporteringen ska gå till riskerar att bli onödigt betungande för huvudmännen.

Semantisk interoperabilitet ska uppnås genom Skolverkets föreskrifter

För att nyttorna med ett frånvaroregister ska realiseras krävs ingen särskild distinktion mellan olika typer av frånvaro. Vi bedömer att nyttan kan realiseras genom att samla in uppgifter om frånvaro oaktat orsaken till frånvaro. Vidare anser vi inte att det är lämpligt att i lag definiera vilka uppgifter som ska rapporteras till Skolverket. För att uppnå semantisk interoperabilitet behöver frånvaro och närvaro dock registreras och rapporteras utifrån en standardiserad definition.

Det har nyligen lämnats förslag om att införa en definition av frånvaro i skolförordningen.¹²⁹ Om det realiseras kan det komma att påverka vilka typer av frånvaro som ska rapporteras till Skolverket utifrån beslutade definitioner. Myndigheten har i sådana fall möjlighet att anpassa den faktiska inrapporteringen och sina föreskrifter efter den beslutade definitionen av frånvaro.

9.4.8 Frånvaro- och närvarouppgifter ska rapporteras varje vecka

Vårt förslag: Rapportering till frånvaroregistret ska ske veckovis. Detta ska regleras i förordning.

Uppgifter i frånvaroregistret behöver finnas tillgängliga för Försäkringskassan före utbetalning för att säkerställa korrekta utbetalningar inom föräldrapenningförmånerna. Försäkringskassan uppger i underlag till oss att frånvarouppgifter behöver samlas in och tillgängliggöras i registret åtminstone veckovis.

En frekvent rapportering ställer högre krav på Skolverket att ajourhålla registret och skulle leda till en högre administrativ börda, särskilt för små huvudmän utan digitala system. En veckovis rapportering möjliggör för Försäkringskassan att årligen stoppa felaktiga utbetalningar på mellan 550 och 785 miljoner kronor från föräldrapenningförmånerna. Detta motiverar att uppgifter rapporteras veckovis till registret.

Att rapportera frånvaro- och närvarouppgifter till Skolverket är ett nytt arbetsmoment för huvudmännen. Det kommer att krävas

¹²⁹ Förslaget presenterades i SOU 2025:8.

någon form av it-utveckling och central hantering hos huvudmännen och leverantörerna av it-system för att genomföra och möjliggöra det nya arbetsmomentet. Så som vi föreslår att frånvaroregistret ska utformas, med de tekniska förutsättningar som finns, påverkar registret inte den som faktiskt registrerar uppgifterna (lärare och personal). Frånvaro- och närvaroregistrering sker redan dagligen inom utbildningsverksamhet. Om detta sker direkt i digitala system, vilket är normen, påverkar inte rapporteringsfrekvensen mellan de digitala frånvarosystemen och Skolverkets frånvaroregister den administrativa bördan för lärare och annan personal i utbildningsverksamhet. Frekvensen kan dock få stor påverkan för små enskilda huvudmän som i dag saknar digitala system för hantering av frånvaro och närvaro. För dessa huvudmän föreslår vi i avsnitt 9.4.17 att Skolverket ska utveckla ett webbgränssnitt för att underlätta för rapportering till registret.

Att reglera i förordning hur frekvent uppgifter ska rapporteras till frånvaroregistret skapar en tydlighet för rapporteringsskyldiga aktörer. Då rapporteringsfrekvensen kan påverka kostnaderna för de rapporteringsskyldiga aktörerna är det inte lämpligt att detta regleras på föreskriftsnivå.

Att frånvaro- eller närvarouppgifter ska rapporteras veckovis innebär att en uppgift om frånvaro eller närvaro för en specifik kalenderdag måste rapporteras till Skolverket senast inom sju kalenderdagar.

Vad händer om en huvudman inte fullgör sin rapporteringsskyldighet?

Vi har övervägt om det bör finnas någon form av sanktioner eller liknande för huvudmän som underlåter att rapportera frånvaro- och närvarouppgifter till Skolverket. Vi bedömer att det inte är proportionerligt med några sanktioner eller möjligheter att utdöma vite vid utebliven rapportering. Huvudmännen inom skolväsendet är i dag skyldiga att lämna in vissa uppgifter för statistik till Skolverket.¹³⁰ Insamlingen sköts av SCB och en stor majoritet av huvudmännen lämnar de föreskrivna uppgifterna. Statistiken har i dagsläget under

¹³⁰ Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.

en procents bortfall, även om det krävs en del påminnelser.¹³¹ Insamlingen sker dock endast en gång per år.

Skolinspektionen har tillsynsansvar över viss utbildningsverksamhet. Kommunerna har tillsynsansvar över annan utbildningsverksamhet.¹³² Det bör vara möjligt för kommunerna respektive Skolinspektionen att i tillsyn framföra kritik mot en huvudman som inte fullgör sina skyldigheter att rapportera frånvaro- och närvarouppgifter till Skolverket enligt skollagen.

Vidare kan regeringen framöver välja att rikta statsbidrag till huvudmän som syftar till att uppnå ökad närvaro och som därvid grundar sig på data från frånvaroregistret.

9.4.9 Kvalitet på data i frånvaroregistret och krav på rapporterande huvudmän

Uppgifter i frånvaroregistret behöver hålla en god kvalitet. Om kvaliteten på uppgifterna inte är tillräcklig kan det leda till felaktigheter på olika vis när uppgifterna sprids inom den offentliga förvaltningen. Uppgifterna behöver i så hög utsträckning som möjligt vara korrekta.

Vårdnadshavaren kan bidra till kvaliteten på uppgifter om frånvaro och närvaro från utbildningsverksamhet, åtminstone i verksamheter med digitala rapporteringssystem. Vårdnadshavaren får notifikationer om barnet varit frånvarande från obligatorisk skoltid. I förskolan är det inte ovanligt att vårdnadshavare i realtid ser när deras barn checkas in och checkas ut. En felaktig uppgift om att barnet varit frånvarande bör därmed uppmärksammas av vårdnadshavaren och meddelas skolan. På samma sätt bör vårdnadshavaren snabbt upptäcka när ens barn inte är registrerat som närvarande i frivillig utbildningsverksamhet. Rimligen kontaktar då vårdnadshavaren någon berörd i verksamheten för att säkerställa att barnet faktiskt är där. Uppgifterna om frånvaro och närvaro har därför i många fall en inbyggd kvalitetssäkring. Uppgifterna i frånvaroregistret kommer därför hålla en hög kvalitet.

I vår kartläggning har framförts att det kan finnas en risk för att en vårdnadshavare är hotfull mot lärare eller personal i utbildnings-

¹³¹ SCB och Skolverket (2025). *Statistikens framställning – Grundskolan: elever per 15 oktober* och SCB och Skolverket (2025). *Statistikens framställning – Förskola: barn och personal per 15 oktober*.

¹³² 26 kap. skollagen.

verksamhet för att förmå denne att registrera en osann uppgift om frånvaro eller närvaro. Att Försäkringskassan använder uppgifter i frånvaroregistret inför beslut om exempelvis tillfällig föräldrapenning kan antas utgöra ett incitament för att vilja påverka vad som rapporteras av lärare och personal. Frånvaro- eller närvarouppgift är dock inte en uppgift som med enkelhet kan förfalskas, ofta träffar ett barn eller en elev flera lärare och personal under en dag. Vidare har inte lärare och personal någon direkt påverkan på ett beslut om utbetalning av ersättning från socialförsäkringen. Att det är olika aktörer som rapporterar in uppgifter respektive beslutar om utbetalning av ersättning får anses minska risken för hot mot lärare och personal. Vi bedömer därför att risken att hotbilden mot lärare och skolpersonal skulle öka till följd av registret i sig som låg, även om risken inte helt kan uteslutas.

Det är avgörande vilken form och struktur som frånvaro- och närvarouppgifterna har vid rapportering till registret. Som vi har beskrivit tidigare finns det i dag goda tekniska och semantiska förutsättningar för att rapportera in uppgifter till frånvaroregistret. Vidare föreslår vi att Skolverket ska få utfärda föreskrifter som närmare beskriver och detaljerar hur uppgifterna ska vara strukturerade.

Skolverket samlar in uppgifterna men har ingen reell möjlighet att veta om en viss frånvaro- eller närvarouppgift speglar ett verkligt förhållande eller inte. Myndigheter som använder sig av frånvaro- och närvarouppgifterna behöver förhålla sig till det faktum att uppgifterna i registret håller den kvalitet som den rapporterande huvudmannen har möjliggjort.

Uppgift om frånvaro och närvaro beskriver ett någorlunda binärt förhållande. Antingen har barnet eller eleven varit frånvarande eller så har barnet eller eleven varit närvarande i utbildningsverksamheten. Om frånvaroregistret enligt vårt förslag inte gör någon skillnad på olika skäl för frånvaro blir uppgiften i sig inte en avancerad datamängd eller särskilt utmanande utifrån perspektivet om datakvalitet.

9.4.10 Frånvaroregistrets förenlighet med barns och ungas rättigheter

Vår bedömning: Vi bedömer att frånvaroregistret kan bidra till sådan förbättrad uppföljning av frånvaro och närvaro som bör genomföras enligt FN:s barnrättskommitté. Frånvaroregistret kan även bidra till rätt insatser och stöd till barn och elever med funktionsnedsättning.

Barnkonventionen utgår från att barn är i behov av särskilt skydd och stöd. Barnkonventionen innebär att ett barnrättsbaserat synsätt ska genomsyra all verksamhet som berör barn. Det barnrättsbaserade synsättet bör komma till uttryck redan i kommittéväsendets arbete.¹³³

Barns rätt till utbildning framgår av barnkonventionen. Rätten till undervisning framgår även i Europeiska konventionen för mänskliga rättigheter.¹³⁴ Vidare ska det vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner, vara så att barnets bästa kommer i främsta rummet.¹³⁵ Rätten till utbildning kommer även till uttryck i RF och i skollagen.

Artikel 3 i barnkonventionen består av tre punkter, varav den första brukar kallas för en av konventionens grundprinciper. Av den första punkten¹³⁶ framgår att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.¹³⁷

Genom barnkonventionen erkänns ett barns rätt till utbildning.¹³⁸ Det är även reglerat vad utbildningen ska syfta till.¹³⁹

FN:s barnrättskommitté har gett rekommendationer till Sverige om att förbättra uppföljningen av frånvaro i skolan.¹⁴⁰ Rekommendationerna inbegriper att minska och förebygga antalet barn som är frånvarande från skolan. Vidare bör en nationell strategi antas för att förhindra att barn lämnar eller är frånvarande från skolan. Dess-

¹³³ Ekonomistyrningsverket och Barnombudsmannens metodstöd för att beakta barns rättigheter i konsekvensutredning. Se även prop. 2017/18:186 *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*, s. 74 och 95.

¹³⁴ Artikel 2 i Europeiska konventionen för mänskliga rättigheter.

¹³⁵ Artikel 24.2 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna.

¹³⁶ Artikel 3.1 i barnkonventionen.

¹³⁷ SOU 2020:63 *Barnkonventionen och svensk rätt*, s. 163.

¹³⁸ Artikel 28 i barnkonventionen.

¹³⁹ Artikel 29 i barnkonventionen.

¹⁴⁰ CRC/C/SWE/CO/6–7. Kommittén för barnets rättigheter, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport.

utom behöver riktlinjer utvecklas för att identifiera, registrera och hantera skolfrånvaro. Sverige bör även regelbundet samla in data om barn som lämnar eller är frånvarande från skolan som kan användas som underlag vid genomförandet av åtgärder på området.

Funktionsrättsperspektivet

I FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning anges i fråga om rätt till utbildning att konventionsstaterna ska säkerställa ett sammanhållet utbildningssystem på alla nivåer och livslångt lärande. Det ska ske på lika villkor och utan diskriminering.¹⁴¹ Innebörden av detta är bland annat att en person med funktionsnedsättning likt andra ska få tillgång till en inkluderande och kostnadsfri grundutbildning av god kvalitet och till undervisning som följer efter grundutbildningen.

Av FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor framgår att en stat ska vidta alla lämpliga åtgärder för att avskaffa diskriminering av kvinnor för att tillförsäkra dem samma rättigheter som män när det gäller utbildning.¹⁴² Här framgår exempelvis att en stat ska säkerställa samma möjligheter att delta aktivt i idrott och gymnastikundervisning. Ytterligare en konvention av betydelse är Unescos konvention mot diskriminering inom undervisningen.

I dag saknas till stor del nationell statistik för grupper med funktionsnedsättning. Det får stora konsekvenser när det gäller möjligheten att sätta in rätt insatser och stöd inom ett flertal samhällsområden. Sverige har tidigare fått kritik i detta avseende från både FN:s Barnrättskommitté och från Kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning.¹⁴³

Specialpedagogiska skolmyndigheten har i en rapport lyft att många elever med hög frånvaro har svårigheter med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.¹⁴⁴ Myndigheten framför även att det inte finns någon säker statistik. Autism- och aspergerförbundet och Riksförbundet Attention har i en skrivelse till Utbildningsdeparte-

¹⁴¹ Artikel 24 i konventionen.

¹⁴² Artikel 10 i konventionen.

¹⁴³ CRC/C/SWE/CO/6–7 och Myndigheten för delaktighet (2024) *Sammanfattande kommentarer avseende Sveriges kombinerade andra och tredje periodiska rapport*.

¹⁴⁴ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2024). *NPF-relaterad problematik i grundskolan*.

mentet och Socialdepartementet 2021 särskilt pekat på behovet av nationell statistik om barn och elever med funktionsnedsättningar i skolan.¹⁴⁵

Vårt förslag om att införa ett frånvaroregister har förutsättningar att tillgodose behovet av sådan statistik som såväl FN:s Barnrättskommitté som vissa svenska myndigheter och organisationer identifierat. Statistik och kunskap om frånvaro hos barn och elever med en funktionsnedsättning kan antas bidra till att tidiga och lämpliga insatser kan vidtas för att främja dessa barns närvaro i utbildningsverksamhet.

9.4.11 Vissa uppgifter ska föras över till Skolverkets statistikverksamhet

Vårt förslag: Uppgifter som är nödvändiga för den officiella statistiken ska föras över till den särskilda verksamheten hos Skolverket som framställer officiell statistik.

Det finns stora samhällsnyttor i att tillgängliggöra statistik över frånvaron i landets skolor. Som vi beskrivit tidigare kan nationell statistik stärka arbetet med att förebygga frånvaro och främja närvaro.

Vi delar de bedömningar om nytta med statistik över frånvaro från utbildningsverksamhet som görs i betänkandet *Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan*.¹⁴⁶ I betänkandet beskrivs att Sverige bör införa ett nationellt frånvaroregister redan av det skälet att alla länder som i likhet med Sverige har undertecknat barnkonventionen åtar sig att särskilt vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan.

FN:s barnrättskommitté har 2023 rekommenderat Sverige att minska och förebygga antalet barn som är frånvarande från skolan. Kommittén skriver att Sverige bör utveckla riktlinjer för att identifiera, registrera och hantera skolfrånvaro. Sverige bör regelbundet samla in data om barn som är frånvarande från skolan som underlag vid genomförandet av åtgärder på området. Vidare kan nationell statistik över elevernas skolfrånvaro bidra till likvärdiga och jämför-

¹⁴⁵ Skrivelse till Utbildningsdepartementet och Socialdepartementet från Autism- och aspergerförbundet och Riksförbundet Attention 2021.

¹⁴⁶ SOU 2025:8, s. 198 f.

bara närvarodata på enhetsnivå, huvudmannanivå och på nationell nivå.

Data kan bidra i arbetet med att analysera vilka insatser som ger resultat för ökad närvaro. Statistik om nationell frånvaro kan därvid jämföras med uppgifter om exempelvis elever i behov av särskilt stöd. På så sätt kan ökad kunskap uppnås angående vilka elevgrupper som har omfattande frånvaro. Nationell statistik om frånvaro kan därmed vara till nytta för såväl barn, elever, skolor som lärare.¹⁴⁷

Uppgifterna i frånvaroregistret föreslås raderas årsvis (se 9.4.13 om längsta tid för behandling) men genom att de förs över till statistikverksamheten möjliggörs analyser och jämförelser över tid. Statistiken kommer även kunna användas för analyser och jämförelser mellan olika skolformer, skolenheter och huvudmän, såväl enskilda som kommunala, när så är möjligt utan att röja enskilda individer.

Skolverket är statistikansvarig myndighet för officiell statistik om skolväsendet. Den officiella statistiken ska finnas tillgänglig för allmän information, utredningsverksamhet och forskning, tillgodose användarnas informationsbehov och förväntningar samt utgå från vissa kvalitetskriterier.¹⁴⁸ Skolverket tar även fram annan statistik än den officiella, till exempel inom ramen för sitt uppdrag att följa samhällsutvecklingen på skolområdet.¹⁴⁹ Myndigheten har också i uppdrag att göra vissa uppgifter om skolenheter tillgängliga för allmänheten för att underlätta jämförelser och informerade skolval.¹⁵⁰

Vi föreslår att uppgifter ur registret ska föras över mellan olika verksamhetsgrenar inom Skolverket, det vill säga från verksamhet som ansvarar för och håller frånvaroregistret till myndighetens särskilda verksamhet för framställning av officiella statistik. Efter överföringen omfattas uppgifterna av regelverket som gäller för den officiella statistiken.¹⁵¹

Uppgifter i den officiella statistiken får inte sammanföras med andra uppgifter i syfte att utröna enskildas identitet.¹⁵² Vidare skyddas

¹⁴⁷ SOU 2025:8, s. 200.

¹⁴⁸ Enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

¹⁴⁹ Skollagen och förordningen med instruktion för Statens skolverk. Riksrevisionen (2022). *Skolverkets statistikuppdrag – information, uppföljning och utvärdering*. RiR 2022:23.

¹⁵⁰ Förordningen om ett nationellt informationssystem för skolväsendet.

¹⁵¹ Lagen om den officiella statistiken och förordningen om den officiella statistiken.

¹⁵² 6 § lagen om den officiella statistiken.

uppgifterna av absolut sekretess när de förekommer i verksamhet för den officiella statistiken.¹⁵³

9.4.12 Det ska särskilt regleras vilka som ska få tillgång till uppgifter ur registret

Våra förslag: Enbart de myndigheter som regeringen beslutat ska kunna ta del av uppgifter ur frånvaroregistret. Försäkringskassan, CSN, Skolinspektionen, Utbetalningsmyndigheten samt kommunala nämnder för verksamhet som bedrivs enligt skollagen och verksamhet som bedrivs enligt socialtjänstlagen ska ha möjlighet att ta del av uppgifter ur registret.

Uppgifter ur frånvaroregistret får lämnas ut till utpekade kommunala och statliga myndigheter för de i lagen angivna syftena. Syftena är flera och föreslås regleras uttömmande i 1 kap. 2 § i lagen om frånvaroregister. Med utgångspunkt i de syften som räknas upp är det naturligt att tillgång till uppgifter ges till Försäkringskassan, Utbetalningsmyndigheten, Skolinspektionen, CSN samt vissa verksamheter i ett barns eller en elevs hemkommun.

För att begränsa tillgången till uppgifterna ska det anges i förordning vilka kommunala och statliga myndigheter som ska kunna ta del av dem. En tydlig reglering ger transparens avseende vilka som får ta del av uppgifterna. Vidare bidrar en uttrycklig reglering till att det finns en rättslig grund för de utpekade mottagarna att ta del av uppgifterna (se även avsnitt 9.4.13).

För att skydda den personliga integriteten får uppgifterna inte spridas mer än nödvändigt. I vår kartläggning har det framkommit att det enbart är Försäkringskassan som har behov av uppgifter från frånvaroregistret på daglig basis. För övriga myndigheter kan behovet tillgodoses med uppgifter månadsvis, terminsvis eller årsvis. Det finns heller inte behov av uppgifter från registret på individnivå för samtliga myndigheter som bereds tillgång. Närmare om respektive myndighets behov av tillgång till uppgifter följer nedan i detta avsnitt.

¹⁵³ 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL).

Myndigheterna ska kunna ta del av uppgifterna på begäran

Vårt förslag: Uppgifter ur frånvaroregistret ska tillgängliggöras på begäran.

Vi föreslår att det uppgiftslämnande som ska vara möjligt från frånvaroregistret ska göras på begäran från de myndigheter som får ta del av frånvaro- och närvarouppgifter ur registret.

Syftet med att utlämnandet sker på begäran är att det är mottagande myndighet som kommer att ha bäst kunskap om vilken eller vilka uppgifter som är behövliga att ta del av. Uppgiftslämnandet har en nära koppling till de i lagen uppräknade syftena med frånvaroregistret. Vidare föreslås att det, utifrån syftet med frånvaroregistret, ska begränsas i förordningen om frånvaroregistret vilka myndigheter som kan ta del av uppgifterna.

En begäran kan avse en frånvarouppgift för ett barn eller elev en viss tidsperiod eller tidpunkt. En begäran om att ta del av uppgifter behöver dock inte avse en viss frånvaro- eller närvarouppgift om ett barn eller en elev. För vissa myndigheter är uppgifter om enskilda barn eller elever inte behövliga. Vissa myndigheter har i stället behov av att få uppgifter om hur frånvaron eller närvaron har sett ut på en viss enhet eller hos en viss huvudman under en viss tidsperiod. Vid en sådan begäran finns det inget behov av att uppgifter om de enskilda barnen eller eleverna ska delas från frånvaroregistret. Den myndighet som begär att ta del av uppgifter från frånvaroregistret ska få de uppgifter som behövs utifrån myndighetens verksamhet. Närmare om respektive myndighets behov av uppgifter beskrivs här nedan.

Försäkringskassan ska kunna ta del av uppgifter från frånvaroregistret

Vår bedömning: Försäkringskassans behov av uppgifter avser frånvaro- eller närvarouppgift om ett enskilt barn eller en elev för att användas i ett ärende hos myndigheten.

Försäkringskassan behöver elektronisk tillgång till frånvaro- och närvarouppgifter om barn och elever för att säkerställa korrekta utbetalningar inom föräldrapenningförmånerna. Myndigheten ska på begäran

kunna ta del av uppgifter från frånvaroregistret inför beslut om tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning. I vissa fall kan Försäkringskassan även ha ett behov av uppgiften för att göra efterhandskontroller.

Med uppgifter från frånvaroregistret kan Försäkringskassan uppskattningsvis förhindra mellan 550 och 785 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar årligen.

Med elektronisk tillgång till uppgifter om barns och elevers frånvaro från utbildningsverksamhet är det möjligt för Försäkringskassan att automatiserat kontrollera uppgift från utbildningsverksamhet inom tillfällig föräldrapenning. Försäkringskassan bedömer att ett sådant arbetssätt potentiellt kan förhindra felaktiga utbetalningar till ett belopp av mellan 250 och 485 miljoner kronor årligen inom tillfällig föräldrapenning.

Vårt förslag gör det även möjligt att inför utbetalning av föräldrapenning stämna av om ett barn varit närvarande i frivillig eller obligatorisk utbildningsverksamhet. Försäkringskassan bedömer att ett sådant arbetssätt potentiellt kan förhindra felaktiga utbetalningar av föräldrapenning upp till 300 miljoner kronor årligen. Som framgår i avsnitt 9.1.2 är emellertid beräkningen inom föräldrapenning osäker.

För Försäkringskassans del behöver uppgifterna rapporteras till Skolverket minst veckovis för att uppgifterna ska kunna vara dem tillhanda inför beslut och utbetalning. Den enskilde kan ansöka om dessa ersättningar 90 dagar i efterhand.¹⁵⁴

Utbetalningsmyndigheten ska kunna ta del av uppgifter från frånvaroregistret

Vår bedömning: Utbetalningsmyndighetens behov avser uppgifter ur frånvaroregistret för dataanalyser och urval som syftar till att upptäcka enskilda som befinner sig utomlands.

Uppgifter i frånvaroregistret kan användas för att upptäcka barnfamiljer som befinner sig utomlands och felaktigt uppbär ersättningar och bidrag från välfärdssystemet. Utbetalningsmyndigheten

¹⁵⁴ Det kan noteras att det finns ett förslag om minskad ansökningstid för tillfällig föräldrapenning till 30 dagar som för närvarande bereds, jämför förslag i SOU 2022:31 *Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB*.

har kapacitet och rättsliga förutsättningar att genomföra analyser för att identifiera felaktiga utbetalningar och därefter lämna under rättelser till utbetalande myndigheter.

Försäkringskassan uppskattar att uppemot 12 000 barn flyttat och befinner sig utomlands varje år utan att familjen anmält detta eller meddelat ändrad folkbokföring.¹⁵⁵ Försäkringskassan betalar uppskattningsvis ut 580 miljoner kronor felaktigt varje år till enskilda som på grund av vistelse eller bosättning utomlands inte längre har rätt till vissa ersättningar och bidrag. Uppemot 470 miljoner kronor av den totala omfattningen avser familjeförmåner. Utlandsvis- telser kan även utgöra en risk för felaktiga utbetalningar hos andra myndigheter inom välfärdssystemet, exempelvis Arbetsförmed- lingen.¹⁵⁶

Att ett barn är frånvarande från alla former av utbildningsverk- samhet under en längre period kan vara en indikator för att barnet och dennes vårdnadshavare inte längre befinner sig i landet.

Utbetalningsmyndigheten ska förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet, bland annat genom att göra dataanalyser och urval.¹⁵⁷ Myndigheten har möjligheter att sam- bearbeta uppgifter för att upptäcka felaktiga utbetalningar och bi- dragsbrott. Genom detta förfarande går det att upptäcka misstänkt felaktiga utbetalningar som beslutande myndigheter har svårt att få fram information om. Utbetalningsmyndigheten kan sedan lämna underrättelser till berörda myndigheter.

Uppgifter om barn och elever har ett högt skyddsvärde. Det gäller inte minst uppgift om frånvaro. Det finns flera skäl som talar för att enbart Utbetalningsmyndigheten ska kunna ta del av uppgifter ur frånvaroregistret för att upptäcka barnfamiljer och enskilda som be- finner sig utomlands och felaktigt uppbär ersättningar och bidrag. Myndigheten har analysresurser och en överblick över ärenden som andra myndigheter saknar.

¹⁵⁵ Försäkringskassan (2021). *Felaktiga utbetalningar till barnfamiljer som inte bor i Sverige*. PM 2021:1.

¹⁵⁶ Arbetsförmedlingen (2024). *Motverka felaktiga utbetalningar till företag – Slutrapport enligt regleringsbrev 2024*, s.19.

¹⁵⁷ 1 § och 2 § 2 förordningen (2023:461) med instruktion för Utbetalningsmyndigheten.

Uppgifter om barns och elevers frånvaro som Utbetalningsmyndigheten tar del av kommer att omfattas av absolut sekretess.¹⁵⁸ Uppgifterna kommer således att få ett mycket högt skydd.¹⁵⁹

Vi bedömer att endast Utbetalningsmyndigheten ska kunna ta del av uppgifter ur frånvaroregistret i syfte att upptäcka enskilda som befinner sig utomlands och felaktigt uppbär ersättningar och bidrag. Av integritetsskäl är det inte lämpligt att andra myndigheter inhämtar uppgifter i detta syfte. Uppgifterna ska lämnas ut på begäran av Utbetalningsmyndigheten.

Kommunala nämnder för verksamhet som bedrivs enligt skollagen och verksamhet som bedrivs enligt socialtjänstlagen ska kunna ta del av uppgifter från frånvaroregistret

Vår bedömning: Kommunala nämnder för verksamhet som bedrivs enligt skollagen samt socialtjänsten har behov av uppgifter om enskilda barns och elevers frånvaro från utbildningsverksamhet.

Bättre förutsättningar för uppföljning av elevers frånvaro

Att kartlägga och följa upp elevers frånvaro och närvaro är en viktig del i att tidigt uppmärksamma frånvaromönster som kan komma att utvecklas till omfattande frånvaro. Huvudmän använder sig av olika system för rapportering och uppföljning av frånvaro. De olika systemen ger olika förutsättningar för att följa upp frånvaron av huvudmannens elever. Exempelvis saknar vissa system en funktionalitet för att följa uppgifterna över tid.¹⁶⁰

Hemkommunen har ett särskilt ansvar för att elever fullgör sin skolplikt. I dag är det exempelvis möjligt att familjer flyttar och att eleven byter skola till en skola i den nya hemkommunen för att, av olika anledningar, komma undan nödvändiga insatser från skola och socialtjänst. Skälet till det kan vara en omfattande skolfrånvaro.

¹⁵⁸ 40 kap. 7 d § OSL.

¹⁵⁹ Inom Utbetalningsmyndigheten finns för övrigt ett integritetsskyddsråd som utövar insyn i de åtgärder som myndigheten vidtar för att säkerställa integritetsskyddet i verksamheten, se 10 § förordningen med instruktion för Utbetalningsmyndigheten.

¹⁶⁰ Skolverket (2021). *Nationell kartläggning av elevfrånvaro*. Rapport 2021:10, s. 97.

Med ett centralt och nationellt register över frånvaro och närvaro där kommunen har tillgång till uppgifter om frånvaro för elever med placering i de egna kommunala skolorna, ges samtliga kommuner samma förutsättningar att följa upp frånvaron för sina elever.

Socialtjänsten

När en skolpliktig elev har upprepad eller längre frånvaro ska hemkommunen enligt skollagen vid behov samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs.¹⁶¹ Med ett frånvaroregister får samtliga kommuner lika förutsättningar att tidigt uppmärksamma elever vars frånvaromönster tyder på att det behövs insatser för att främja närvaron, oavsett hos vilken huvudman de har sin placering. Det kan exempelvis handla om att tidigt samordna insatser mellan hälso- och sjukvård och socialtjänsten.

En systematisk frånvarouppföljning kan bli ett viktigt verktyg för att motverka utanförskap och ohälsa hos barn och unga. Uppföljningen är enligt Skolverket en viktig del i skolans arbete att motverka rekrytering till kriminella nätverk.¹⁶² Att tidigt få kunskap om elever som riskerar att hamna i utanförskap eller kriminalitet möjliggör för kommunen att tidigt samordna insatser med bland annat socialtjänsten.

Frånvaroregistret ger även kommunen och socialtjänsten bättre förutsättningar att tidigare upptäcka barn som kan ha förts utomlands. Kartläggningar visar att det i dag i hög utsträckning saknas upparbetade rutiner för samverkan mellan skolan och socialtjänsten avseende barn som lever med hedersvåld och förtryck och som riskerar att föras bort i en sådan kontext.¹⁶³ Det finns ingen nationell statistik över hur många barn som varje år förs utomlands. Mörkertalet anses vara stort.

¹⁶¹ 7 kap. 21 § skollagen.

¹⁶² Skolverkets webbplats. *Skolans arbete med att motverka rekrytering till kriminella nätverk*. Hämtad 2025-09-24.

¹⁶³ Länsstyrelsen (2019). *Nationell kartläggning Bortförda personer i en hederskontext samt barn som uppges vara gifia – under 2019*.

En möjlighet för barnets hemkommun att tidigare upptäcka behov av insatser och åtgärder till barn och unga

Det föreligger sekretess mellan olika kommuners socialtjänst. Det innebär att socialtjänsten i en ny hemkommun inte kan ta del av uppgifter från den tidigare hemkommunen. Det är inte heller möjligt för en tidigare hemkommun att kontakta en ny hemkommun för att informera om den enskildes kontakter med socialtjänsten. I samband med att vårdnadshavare flyttar till en annan kommun avslutas socialtjänstens insatser. Det finns en problematik med enskilda som sätter i system att flytta för att undvika insatser från socialtjänsten.

När en elev byter skola är den skola som eleven lämnar skyldig att lämna över uppgifter om eleven till den nya skolan. Det gäller både när en elev byter skolenhet inom samma skolform och när en elev byter till en skolenhet inom en annan skolform. Det som ska överlämnas är uppgifter som behövs för att underlätta övergången för eleven.¹⁶⁴ Uppgifter kan lämnas utan hinder av sekretess om vissa förutsättningar är uppfyllda.¹⁶⁵ Det finns förslag om att uppgiftslämnandet ska utvidgas till uppgifter som rör eleven om det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att eleven kommer att utöva brottslig verksamhet eller utsättas för brott, och uppgifterna behövs i den mottagande skolenhetens verksamhet för att förebygga eller förhindra detta.¹⁶⁶

Som nämnts ovan är omfattande frånvaro en indikation på att ett barn eller en elev behöver insatser från skola och socialtjänst. Att få sådan kunskap kan medföra att kommunen dit barnet eller eleven flyttar har möjlighet att reagera och agera på ett tidigt stadium. Tillgång till sådana uppgifter bör dock hanteras med viss restriktivitet. Det bör handla om att det finns skäl för att begära uppgifterna i fråga. Rätt insats i rätt tid från skola och socialtjänst kan förhindra såväl utanförskap som kriminalitet. Det ger även förutsättningar för att barnet eller eleven kan få sin rätt till utbildning tillgodosedd. Det finns en risk att barnet kan befinna sig i den nya hemkommunen en längre tid innan samma problematik uppmärksammas, varvid vårdnadshavarna kanske byter kommun igen. Det är ett skäl till att

¹⁶⁴ 3 kap. 4 b och 12 j §§ skollagen.

¹⁶⁵ 23 kap. 2 § OSL.

¹⁶⁶ SOU 2024:87 Ökat uppgiftsutbyte i det brottsförebyggande arbetet – skolans och socialtjänstens behov.

ge beslutande nämnder för verksamhet som bedrivs enligt skollagen samt socialtjänsten tillgång till uppgifter från frånvaroregistret.

För det här ändamålet bedömer vi att socialtjänsten inte behöver tillgång till uppgifter om hur frånvaron sett ut varje enskild dag. Det bör vara tillräckligt att kunna ta del av uppgifterna sammanslaget för en månad eller för en termin för att det ska vara möjligt för myndigheterna att agera i tid och säkerställa tidiga insatser.

Skolinspektionen ska kunna ta del av uppgifter från frånvaroregistret

Vår bedömning: Skolinspektionens behov avser uppgifter ur frånvaroregistret på huvudmannanivå eller enhetsnivå.

Skolinspektionen har behov av uppgifter från frånvaroregistret. Myndigheten ser stora nyttor med aggregerade uppgifter, alltså sammanlagda eller sammanställda uppgifter om frånvaro eller närvaro på enhets- och huvudmannanivå. Sådana uppgifter kan användas av myndigheten för att välja vilka huvudmän som ska granskas. Vidare kan information om en viss enhet eller huvudman vara till nytta för Skolinspektionen vid tillsyn eller kvalitetsgranskning av utbildningsverksamheten vid enheten eller huvudmannen.

För dessa ändamål bedömer vi att det inte är nödvändigt att Skolinspektionen ska kunna ta del av uppgifter om enskilda barn och elevers frånvaro och närvaro. Skolverket bör därför före utlämnandet sammanställa uppgifterna på enhets- eller huvudmannanivå.

Vilka statistiska mått och indikatorer sammanställningen ska avse får tas fram i dialog mellan Skolinspektionen och Skolverket i samband med begäran om uppgifter från frånvaroregistret.

CSN ska kunna ta del av uppgifter från frånvaroregistret

Vår bedömning: CSN:s behov avser uppgifter om enskilda elever som deltar i undervisning vid gymnasieskolor och anpassade gymnasieskolor.

CSN har ett behov av uppgifter från frånvaroregistret. Det finns gymnasieskolor som aldrig rapporterar ogiltig frånvaro till myndigheten på det sätt som ska ske. Uppgift om omfattande frånvaro för en elev kan vara en parameter som föranleder att CSN vidtar utredningsåtgärder. Det kan leda till att myndigheten upptäcker och återkräver fler felaktiga utbetalningar av studiehjälp.

Uppgifter från frånvaroregistret skulle även kunna utgöra ett underlag för CSN vid bedömning av bosättning inför beslut om studiemedel för utlandsstudier, och därigenom bidra till korrekta utbetalningar från studiestödsverksamheten.

Ett frånvaroregister kan även innebära effektiviseringsnyttor för CSN. Myndigheten uppger dock att det hade behövts att registret innehöll fler uppgifter än vad vi föreslår för att dessa effektiviseringsnyttor ska kunna realiseras. Bland annat behöver registret i sådana fall innehålla uppgifter om huruvida gymnasieskolan utrett och bedömt frånvaro som giltig eller ogiltig, uppdelat på varje enskild lektion under en dag. Vidare behöver registret innehålla uppgift om gymnasieskolans bedömning om eleven anses, eller inte anses, bedriva studier på heltid på grund av sin frånvaro. Att även låta sådana uppgifter ingå i rapporteringen till frånvaroregistret skulle innebära omfattande krav på administration för lärare och personalen inom samtliga gymnasieskolor. Vårt förslag på hur frånvaroregistret ska utformas tillgodoser inte CSN:s samtliga behov av uppgiftsmängder. Utifrån de nyttor som beskrivits av myndigheten (se avsnitt 13.3.3) anser vi inte att det är proportionerligt att samla in sådana detaljerade uppgiftsmängder från gymnasieskolorna med hänsyn till den stora administrativa börda det skulle innebära för skolpersonalen.

Det finns fler myndigheter som ser nyttan med frånvaroregistret men som inte behöver ha tillgång till uppgifterna

Vi har haft kontakt med ett antal myndigheter i syfte att utröna om de skulle behöva uppgifter ur ett frånvaroregister.

Polismyndigheten har i en skrivelse och i dialog med oss beskrivit att ett nationellt frånvaroregister kan användas för tidig identifiering av barn och unga i riskzon för kriminalitet.¹⁶⁷ Det kan även vara ett underlag för samverkan mellan polis, socialtjänst, skola med flera.

¹⁶⁷ Skrivelse till oss från Polismyndigheten 2025-06-04.

Polismyndigheten uppger dock att de inom ramen för samverkan med socialtjänsten har möjlighet att i sådana fall ta del av de frånvarouppgifter som är relevanta. Polismyndigheten anser att det är tillräckligt med de sekretessbrytande bestämmelser som redan finns mellan socialtjänsten, skolan och Polismyndigheten för att sådan samverkan och uppgiftsdelning ska fungera. Polismyndigheten behöver därför inte egen tillgång till uppgifterna från frånvaroregistret.

Säkerhetspolisen har i vår dialog inte uttryckt behov av tillgång till uppgifter från ett frånvaroregister.

9.4.13 Behandling av personuppgifter i frånvaroregistret

Frånvaroregistret behöver särskilt stöd i lag

Vårt förslag: Vi bedömer att frånvaroregistret innebär ett sådant intrång i den personliga integriteten som behöver stöd i lag. Det ska därför införas genom en lag om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet. Lagen ska även kompletteras med en förordning.

Med frånvaroregister ska enligt lagen avses en rikstäckande samling personuppgifter om barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet hos en central statlig myndighet.

När det gäller eventuellt behov av införande av svensk reglering som kompletterar dataskyddsförordningen behöver RF:s grundläggande bestämmelser till skydd för den personliga integriteten beaktas. Det finns särskilda krav vad gäller den personliga integriteten. RF:s skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten innebär att vissa åtgärder som utgör sådana intrång måste regleras i lag för att vara tillåtna.¹⁶⁸ Av förarbetena kan tre faktorer utläsas som är av betydelse för om det är fråga om ett betydande integritetsintrång; uppgifternas karaktär, omfattning av uppgifter som behandlas och ändamål med behandlingen.

Som huvudregel har regeringen bedömt att det inte krävs lagform för personuppgiftsbehandling på utbildningsområdet eftersom denna personuppgiftsbehandling generellt inte utgör ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten att det krävs lagreglering enligt

¹⁶⁸ 2 kap. 6 § andra stycket och 2 kap. 20 och 21 §§ RF.

RF.¹⁶⁹ Vi delar den bedömningen avseende den personuppgiftsbehandling som ska utföras av huvudmännen inom skolväsendet. Redan i dag åligger det huvudmän inom skolväsendet att dokumentera barns och elevers frånvaro och närvaro (inbegripet att registrera och i vissa fall även spara uppgifterna). Det kommer dock att innebära en ny uppgift för huvudmännen att rapportera dessa uppgifter till den myndighet som ska ansvara för registret. För detta krävs stöd i lag, läs mer om det i avsnitt 9.4.13 under rubriken *Rättslig grund för behandling av personuppgifter*.

Avseende annan utbildningsverksamhet förekommer omfattande samlingar av personuppgifter, exempelvis i studiestödsverksamhet vid CSN. Behandling av personuppgifter på dessa områden är reglerad på lagnivå.¹⁷⁰ Konstitutionsutskottet har i flera lagstiftningsärenden som rör myndigheters personuppgiftsbehandling framhållit att målsättningen bör vara att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll ska regleras särskilt i lag. Av förarbetena framgår också att regeringen vid flera tillfällen har instämt i denna bedömning.¹⁷¹ Regeringen anser att det inom andra delar av utbildningsområdet än i den skollagsreglerade verksamheten kan behöva införas kompletterande bestämmelser i vissa avseenden, exempelvis för behandling av känsliga personuppgifter enligt artikel 9 i dataskyddsförordningen.¹⁷²

Frågan är om det behövs en särskild reglering av frånvaroregistret med anledning av uppgifternas karaktär, omfattning av uppgifter som behandlas och ändamål med behandlingen. Sammanfattningsvis bedömer vi att frånvaroregistret innebär ett sådant intrång i den personliga integriteten som behöver stöd i lag. Ett sådant register kommer innebära en omfattande behandling av personuppgifter och kommer att omfatta samtliga barn och elever som deltar i viss utbildningsverksamhet. Det finns även en skolplikt i Sverige, varför deltagandet i utbildningen inte är frivilligt. Det innebär det att barn och elever inte kan välja bort att ha sina uppgifter i registret. Vidare kommer det i frånvaroregistret vara möjligt att behandla känsliga personuppgifter om exempelvis hälsa (se mer om detta under rubriken *Känsliga personuppgifter kommer att behandlas i frånvaroregistret*. Barns och elevers uppgifter är därutöver särskilt skyddsvärda. Uppgifterna i

¹⁶⁹ Prop. 2017/18:218 *Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet*, s. 113.

¹⁷⁰ Se till exempel studiestödslagen (1999:1395).

¹⁷¹ Jämför prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 183.

¹⁷² Prop. 2017/18:218, s. 118 f.

registret kommer att användas av olika myndigheter för att de i sina respektive verksamheter behöver uppgifter om barn och elevers frånvaro och närvaro. Frånvaroregistret kommer att innebära att det går att ta reda på om ett barn eller en elev varit på plats eller inte och när.

Frånvaroregistret behöver särskilt regleras i lagform. Denna reglering ska införas i lagen om frånvaroregister.

Generella överväganden om frånvaroregistret

Våra förslag: Lagen om frånvaroregister ska tillämpas vid Skolverkets behandling av personuppgifter i det nationella registret över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet.

Lagen om frånvaroregistret ska innehålla definitioner av ett antal ord och uttryck.

Det ska särskilt regleras att syftet med frånvaroregistret är att ge kunskap om barns och elevers frånvaro för att möjliggöra insatser och åtgärder för ökad närvaro i skolan, tillsyn mot enheter eller huvudmän samt ge stöd till enheter och huvudmän för sådana åtgärder som kan främja närvaro samt upptäcka barn och elever som riskerar att fara illa. Registret syftar även till att säkerställa korrekta utbetalningar av förmåner, bidrag, ersättningar och stöd enligt lag eller förordning.

Lagens tillämpningsområde

Den personuppgiftsbehandling som det innebär att ta fram och hålla frånvaroregistret innebär flera nya personuppgiftsbehandlingar för flera olika aktörer. Personuppgiftsbehandlingen kan liknas vid en kedja från det att en uppgift om frånvaro eller närvaro finns hos en huvudman för skolväsendet till det att den rapporteras in till Skolverket och sedan finns i frånvaroregistret hos Skolverket varifrån uppgiften även kan lämnas ut. I övrigt består behandlingen av att radera uppgifterna i själva registret och föra över uppgifter till statistikverksamheten. Personuppgiftsbehandlingen kommer att ske inom fyra områden:

- Huvudmän ska rapportera uppgifter om barns och elevers frånvaro och närvaro till frånvaroregistret. Huvudmännen kommer att behöva söka fram befintliga uppgifter som de själva har, sammanställa uppgifterna och skicka över dem till Skolverket (rapportering).
- Skolverket håller frånvaroregistret. Denna hantering innefattar flera olika typer av personuppgiftsbehandlingar, företrädesvis insamling, registerföring, utlämnande och överlämnande av frånvaro- och närvarouppgifter. Därutöver handlar det om radering av uppgifterna.
- De myndigheter som på begäran ska kunna ta del av uppgifterna i frånvaroregistret kommer genomföra ett antal olika personuppgiftsbehandlingar. Främst handlar det om att begära ut uppgifterna från Skolverket, ta emot uppgifterna när de har inkommit till den egna myndigheten och sedan behandla dem där, exempelvis för ärendehandläggning.
- Skolverket behöver även behandla frånvaro- och närvarouppgifterna för statistikändamål. Skolverket behöver i övrigt kunna lämna ut statistikuppgifter, exempelvis till aktörer som ska bedriva forskning.

Lagen om frånvaroregister ska innehålla i huvudsak dataskyddsrättslig reglering som stöd för den personuppgiftsbehandling som registerhållningen innebär. Skolverket föreslås vara ansvarig för registret. Myndigheten kommer att vara personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifterna i registret. Av den anledningen ska Skolverkets roll framgå explicit av registerförfattningen.

I förordningen om frånvaroregister ska det uttryckligen regleras vilka myndigheter som kan ta del av uppgifterna i frånvaroregistret. Den personuppgiftsbehandling som sker hos respektive myndighet måste ha erforderligt stöd i respektive myndighets befintliga, författningsreglerade verksamhet. Vi bedömer att det inte krävs författningsändringar för att myndigheterna ska kunna ta emot och inom ramen för sitt redan författningsreglerade uppdrag behandla uppgifter om barns och elevers frånvaro eller närvaro. Det är upp till varje myndighet att säkerställa att personuppgiftsbehandlingen sker i enlighet med gällande rätt.

Ord och uttryck i lagen

Lagen om frånvaroregister behöver innehålla definitioner av vissa ord och uttryck. Vi föreslår att ord och uttryck i den föreslagna lagen ska ha samma betydelse som i skollagen.

I våra förslag används begreppen frånvaro och närvaro. Med närvaro menas att ett barn eller en elev deltar i den utbildning eller undervisning som ges vid den utbildningsverksamhet där barnet eller eleven har en placering. Med frånvaro menas att ett barn eller en elev inte deltar i den verksamhet som anordnas för att ge avsedd utbildning vid den utbildningsverksamhet där barnet eller eleven har en placering.

I våra förslag används även begreppen närvarouppgift och frånvarouppgift. Med närvarouppgift menas en uppgift som anger att ett barn eller en elev varit närvarande i utbildningsverksamhet vid en viss tidpunkt. Med frånvarouppgift menas en uppgift som anger att ett barn eller en elev varit frånvarande från utbildningsverksamheten vid en viss tidpunkt.

I våra förslag används begreppet utbildningsverksamhet. Med utbildningsverksamhet menas sådan verksamhet som regleras i skollagen och som är skyldig att rapportera uppgifter till frånvaroregistret. Utbildningsverksamhet syftar till att samtliga rapporteringsskyldiga verksamheter ska omfattas, även de som inte är en skolform i skollagens mening.¹⁷³

Syftet med ett frånvaroregister

Det ska särskilt regleras vad frånvaro- och närvarouppgifterna ska användas till. Syftet sätter den ytterst ramen för varför personuppgifterna i frånvaroregistret ska behandlas.

Frånvaroregistret fyller flera syften utifrån samhällets behov av frånvaro- och närvarouppgifter. Vi föreslår att det ska vara tydligt och transparent varför personuppgifterna behandlas. För att åstadkomma denna tydlighet föreslås inledningsvis i lagen en uttömmande uppräkningslista av för vilka syften uppgifterna får behandlas. Nedan beskriver vi de olika syftena med registret.

¹⁷³ Annan pedagogisk omsorg som ges i stället för förskola eller fritidshem enligt 25 kap. 2 § skollagen.

Ge kunskap om barns och elevers frånvaro för att möjliggöra insatser och åtgärder för ökad närvaro i skolan

Som vi tidigare beskrivit är närvaro i skolan en grundläggande rättighet för barn och elever. Närvaro är även en grund för enskildas möjligheter att i framtiden delta i samhällslivet och arbetslivet. Att upptäcka, förebygga och förhindra en omfattande frånvaro är av stor vikt för att det enskilda barnets rätt till utbildning ska möjliggöras.

Behovet av barns och elevers frånvaro- och närvarouppgifter är angeläget, vilket vi beskriver i avsnitt 9.1.1 och 9.4.12. Hemkommunen har ett särskilt ansvar för att elever fullgör sin skolplikt. Frånvaroregistret kan ge elevens hemkommun tillräckliga förutsättningar att se elevens frånvarohistorik för att i ett tidigare skede sätta in åtgärder för att förebygga frånvaro. Det kan på sikt gagna elevens möjligheter att delta i utbildningsverksamheten.

Att frånvarouppgifter följer med en elev när denne byter hemkommun kan antas ha en preventiv effekt för vårdnadshavare som upprepade gånger byter hemkommun i syfte att undvika insatser från utbildningsnämnder och socialtjänst. Vetskapen om att en flytt av bostad inte kommer att förhindra det offentliga från att erbjuda stöd eller vidta nödvändiga åtgärder kan medföra en högre benägenhet att stanna kvar i hemkommunen och acceptera det stöd och de åtgärder som erbjuds.

Det har i vårt kartlägningsarbete framförts en farhåga att kunskap om en historisk frånvarouppgift skulle kunna vara stigmatiserande för en elev. Det kan finnas ett behov för en elev av att få en nystart i vissa sammanhang. Utifrån de rättigheter som barn har i övrigt och hur utbildningsverksamheten är tänkt att fungera är vår bedömning att en hemkommun som bedriver en utbildningsverksamhet med god kvalitet inte kommer att låta historisk frånvaro ligga en elev till last om denne önskar förändra sitt beteende. Uppgifter ur frånvaroregistret föreslås dessutom raderas årsvis.

Det kan finnas skolenheter eller skolhuvudmän som behöver särskilt stöd i form av extra medel för att vidta sådana insatser eller åtgärder som kan främja skolnärvaro. Det kan innebära någon form av statsbidrag som särskilt riktas mot att främja hög skolnärvaro och motverka hög skolfrånvaro. Om en huvudman eller enhet för utbildningsverksamhet ska ta del av ett sådant statsbidrag kan Skol-

verket välja att använda sig av uppgifterna i frånvaroregistret för att bedöma rätten till ett sådant bidrag.

Tillsyn av utbildningsverksamhet och huvudmän

Skolinspektionen måste ha rätt förutsättningar för att kunna utföra sina uppgifter, exempelvis bedriva tillsyn mot en viss skolenhet eller huvudman där särskilt omfattande problem med frånvaro har identifierats. Det ska därför vara möjligt för Skolinspektionen att kunna ta del av sammanställningar om frånvaro från Skolverket. I dessa fall behövs inte specifika uppgifter om vilka barn eller elever som har varit frånvarande. Det handlar i stället om uppgifter på en aggregerad nivå. Behovet av informationen kan uppkomma inför eller under en tillsyn eller en kvalitetsgranskning.

Upptäcka barn och elever som riskerar att fara illa barn

Socialtjänsten behöver kunna ta del av uppgifter i frånvaroregistret. Socialtjänsten finns i alla kommuner och ska verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. Många familjer får hjälp av socialtjänsten. I praktiken kan det exempelvis handla om att stötta i situationer där någon av vårdnadshavarna mår psykiskt dåligt eller har ett missbruk av något slag. Socialtjänsten ska också ge stöd och hjälp till barn och föräldrar som utsätts för våld eller övergrepp.

Uppgifter om frånvaro från utbildningsverksamhet kan vara en indikation på att det behövs insatser från socialtjänsten. Det är därför behövligt att socialtjänsten kan ta del av sådana uppgifter för att upptäcka barn som far illa och bedriva den lagstadgade uppsökande verksamhet som socialtjänsten har som sitt uppdrag.

Regeringen har gett ett antal myndigheter i uppdrag att inrätta en omfattande samverkansstruktur för ett sammanhållet arbete med barn och unga som riskerar att begå eller begår grova brott, i miljöer kopplade till organiserad brottslighet (se ovan om samverkansstrukturen *Bob-råden*).¹⁷⁴ Socialtjänsten har ett ansvar att samverka med skolan och Polismyndigheten. Inom ramen för den samverkan kan

¹⁷⁴ Uppdrag att fortsätta utveckla stödet till arbetet med barn och unga som riskerar att begå eller begår grova brott med koppling till organiserad brottslighet. Ju2025:00864.

en uppgift om ett barns frånvaro från utbildningsverksamhet indikera att barnet riskerar att fara illa.

Skolväsendet kommer genom ny lagstiftning att involveras i arbetet för att motverka brottsligheten och öka säkerheten inom skolan i högre utsträckning och mer systematiskt än i dag. Nya bestämmelser (6 a kap. skollagen) trädde i kraft den 1 juli 2025. Behovet av att skydda såväl barn och elever som personal i skolan mot brott är uppenbart. Bestämmelserna är väl förenliga med skolans värdegrunds-uppdrag.¹⁷⁵

Säkerställa korrekta utbetalningar av förmåner, bidrag, ersättningar och stöd enligt lag eller förordning.

En uppgift om att ett barn eller en elev inte har befunnit sig i utbildningsverksamhet kan på olika sätt göra det möjligt att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar av förmåner, bidrag, ersättningar och stöd.

Vi har i avsnitt 9.4.12 beskrivit att Försäkringskassan har ett behov av uppgifter om frånvaro från frånvaroregistret för att säkerställa korrekta utbetalningar inom socialförsäkringen. Försäkringskassan behöver få tillgång till uppgifterna för att på säkrare grund kunna pröva och bedöma rätten till ersättning inom föräldrapenningförmåner. Uppgiften kommer att kunna användas såväl inom handläggningen som inom kontrollverksamheten för att kontrollera en utbetalning.

I avsnitt 9.4.12 beskriver vi att CSN har behov av uppgifter i frånvaroregistret för elever i gymnasie- och anpassad gymnasieskola. Uppgifter i frånvaroregistret kan exempelvis utgöra ett underlag för CSN vid bosättningsbedömningar inför beslut om studiemedel för utlandsstudier, och därigenom bidra till korrekta utbetalningar från studiestödsverksamheten.

Som vi beskriver i avsnitt 9.4.12 kan uppgifterna även göra stor nytta för statsförvaltningen i stort för att bidra till korrekta utbetalningar av förmåner, bidrag, ersättningar och stöd. Om Utbetalningsmyndigheten får förutsättningar för att kunna använda uppgifterna i sina analyser finns det ett stort antal utbetalande myndigheter i välfärdssystemet som kan förhindra felaktiga utbetalningar till enskilda

¹⁷⁵ Prop. 2024/25:160 *Skolor mot brott*, s. 32.

som vistas eller bor utomlands och inte längre har rätt till utbetalningar.

Personuppgiftsansvar

Vårt förslag: Det ska införas en bestämmelse i lagen om frånvaroregister som föreskriver att Skolverket är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför enligt den lagen med tillhörande förordningar och föreskrifter.

Vad som menas med personuppgiftsansvarig framgår av dataskyddsförordningen.¹⁷⁶ Det är tillåtet att i nationell lagstiftning peka ut vem som är personuppgiftsansvarig, vilket också är vanligt förekommande i registerförfattningar.

Det är naturligt att den myndighet som ansvarar för registret också ska vara personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifterna i registret. Skolverket föreslås bli den myndighet som ska ha ansvaret. Det bör framgå av en särskild bestämmelse i lagen om frånvaroregister. Bestämmelsen bör föreskriva att Skolverket är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför enligt den föreslagna lagen med tillhörande förordningar och föreskrifter.

I utbildningsverksamhet är det verksamhetens huvudman som är personuppgiftsansvarig. Det betyder att huvudmannen ansvarar för att dataskyddsreglerna följs och att personuppgifter hanteras på ett korrekt sätt. Huvudmän för utbildningsverksamhet har redan i dag ett ansvar för att dokumentera barns och elevers frånvaro och närvaro (se även avsnitt 9.2). Huvudmän för utbildningsverksamhet kommer vara personuppgiftsansvariga för den behandling som rapporteringen till Skolverket innebär. I lagen behövs inte någon bestämmelse som föreskriver att huvudmän för utbildningsverksamhet är personuppgiftsansvariga för den behandling av personuppgifter som de utför inom ramen för rapporteringen av frånvarouppgifter till Skolverket.

¹⁷⁶ Artikel 4.7 i dataskyddsförordningen. Personuppgiftsansvarig är normalt en juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Avgörande för placeringen av personuppgiftsansvaret är vem som har rätt att bestämma ändamål och medel för behandlingen.

Skolverket är ansvarig för Sveriges officiella statistik om skolväsende och barnomsorg. Det behöver inte införas någon bestämmelse i lagen om frånvaroregister som föreskriver att myndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som innefattar statistik.

Skolverkets ansvar för säkerheten

Den personuppgiftsansvarige har enligt dataskyddsförordningen skyldighet att säkerställa att behandlingen av personuppgifter sker på ett säkert sätt.¹⁷⁷ Redan av de grundläggande principerna för personuppgiftsbehandling följer att personuppgifter ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för uppgifterna.¹⁷⁸ För att åstadkomma detta ska den personuppgiftsansvarige använda sig av lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder.¹⁷⁹

I dataskyddsförordningen finns särskilda bestämmelser om säkerhet i samband med behandlingen av personuppgifter.¹⁸⁰ Den personuppgiftsansvarige ska med beaktande av den senaste utvecklingen, genomförandekostnaderna och behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål samt riskerna för fysiska personers fri- och rättigheter, vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken. När det är lämpligt inbegriper detta bland annat pseudonymisering och kryptering av personuppgifter, förmågan att fortlöpande säkerställa konfidentialitet, tillgänglighet och motståndskraft hos behandlingssystemen och tjänsterna samt ett förfarande för att regelbundet testa, undersöka och utvärdera effektiviteten hos de tekniska och organisatoriska åtgärder som ska säkerställa behandlingens säkerhet. Skolverket har ett ansvar för säkerheten vid behandlingen av personuppgifterna i frånvaroregistret.

När någon annan myndighet tar del av uppgifterna i frånvaroregistret gäller motsvarande krav. Varje myndighet som tar del av uppgifter därifrån måste därför göra en analys av hur skyddet för den registrerade kan upprätthållas så att inte uppgifter otillbörligt sprids. Det blir

¹⁷⁷ I grunden regleras detta genom artikel 24 i dataskyddsförordningen.

¹⁷⁸ Artikel 5.1 i dataskyddsförordningen. Detta är inbegripet exempelvis skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstöring eller skada genom olyckshändelse.

¹⁷⁹ Artikel 24 i dataskyddsförordningen. Regleringen om den personuppgiftsansvariges ansvar i artikel 24 kan sägas utgöra en utveckling av principen om ansvarsskyldighet i artikel 5.2.

¹⁸⁰ Artikel 32 i dataskyddsförordningen.

särskilt viktigt eftersom registret kan innehålla känsliga och skyddade personuppgifter.

I dataskyddsförordningen ställs även krav på inbyggt dataskydd och dataskydd som standard.¹⁸¹ Genomförandet av dessa mekanismer och metoder varierar beroende på behandlingen i det enskilda fallet, till exempel vad det är fråga om för slags personuppgifter och i vilket sammanhang de behandlas. Kraven gäller både vid fastställande av vilka medel som behandlingen utförs med och vid själva behandlingen. Detta ska göras med lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder, till exempel pseudonymisering, så att kraven i förordningen uppfylls och de registrerades rättigheter skyddas. Lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder ska också vidtas för att säkerställa att endast sådana personuppgifter behandlas som är nödvändiga för varje specifikt ändamål med behandlingen. Åtgärderna ska bland annat avse hur många personuppgifter som behöver behandlas, behandlingens omfattning, tiden för lagring och deras tillgänglighet. Det finns även ett uttryckligt krav på vissa behörighetsbegränsningar.¹⁸²

Ändamål för behandling av personuppgifter i frånvaroregistret

Vårt förslag: Skolverket ska få behandla personuppgifter i registret över barns och elevers frånvaro från utbildningsverksamhet om det är nödvändigt för de syften som räknas upp i 1 kap. 2 § lagen om frånvaroregister.

Det behövs särskilda ändamålsbestämmelser

Det är möjligt att argumentera för att befintlig reglering redan ställer upp tillräckliga begränsningar av för vilka ändamål som myndigheterna får behandla personuppgifter för att uppnå ett adekvat integritetsskydd. Dessa regleringar är framför allt den generella dataskyddsregleringen, tillsammans med övriga bestämmelser i FL, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) och myndighetsförordningen (2007:515) som begränsar myndigheters möjligheter att behandla

¹⁸¹ Artikel 25 i dataskyddsförordningen.

¹⁸² Artikel 25.2 i dataskyddsförordningen.

personuppgifter. Utifrån det perspektivet går det att ifrågasätta om det finns något faktiskt behov av att i ytterligare sammanhang, det vill säga i Skolverkets registerförfattning för frånvaroregistret, reglera för vilka ändamål myndigheten får behandla personuppgifter. Vi har dock redan konstaterat att personuppgiftsbehandlingen i registret omfattas av det grundlagsreglerade skyddet för den personliga integriteten.¹⁸³ Utgångspunkten är därför att den reglering som vi föreslår behöver ske i form av lag.

Vi bedömer att Skolverkets behandling av personuppgifter är nödvändig för att myndigheten ska kunna utföra samhällsviktiga uppgifter avseende det nationella frånvaroregistret. Att införa en ändamålsbestämmelse i lag innebär att ramen fastställs för behandlingen i ett informationssystem med ett stort antal uppgifter. Mot denna bakgrund är det nödvändigt att i lagen om frånvaroregister införa bestämmelser som tillåter Skolverket att behandla personuppgifter för vissa ändamål. Vidare är sådana bestämmelser nödvändiga för att uppfylla RF:s krav på lagstöd för viss behandling och data-skyddsförordnings krav på angivna ändamål eller kategorier av behandling vid vissa begränsningar av enskildas rättigheter.

Redan i dag behandlar Skolverket personuppgifter för olika ändamål, exempelvis att tillhandahålla ett nationellt informationssystem för skolan.¹⁸⁴ Myndigheten har inga befintliga ändamålsbestämmelser eller stöd för sådan personuppgiftsbehandling som ansvaret för frånvaroregistret innebär. Skolverket behöver en ny ändamålsbestämmelse för att kunna ansvara för frånvaroregistret med de personuppgiftsbehandlingar detta innebär.

Särskilt om utformningen av ändamålsbestämmelsen

Med hänsyn till den snabba digitala utvecklingen och svårigheten att förutsäga myndigheters framtida behov av personuppgiftsbehandling, anser vi att ändamålsbestämmelsen ska utformas i en bredare form. Bestämmelsen ska sedan kompletteras med specificerade ändamål som fastställs av myndigheten själv inför varje enskild behandling. En bredare utformning av ändamålet ger ett större utrymme att behandla personuppgifter för de ändamål som myndighetens uppdrag

¹⁸³ 2 kap. 6 § andra stycket RF.

¹⁸⁴ Enligt förordningen om ett nationellt informationssystem för skolväsendet.

förutsätter. En ökad flexibilitet i ändamålsutformningen ger verksamheten förutsättningar att hålla jämna steg med samhällsutvecklingen.¹⁸⁵

Utifrån vårt förslag till en brett formulerad ändamålsbestämmelse måste Skolverket uppfylla de krav på ändamålet med behandlingen som ställs i dataskyddsförordningen. Skolverket måste för varje typ av personuppgiftsbehandling göra en behovsanalys för att bedöma om behandlingen ligger inom myndighetens uppdrag och även formulera ett specifikt ändamål för denna behandling. Varje vidarebehandling av personuppgifter måste bedömas mot bakgrund av den ursprungliga behandlingen. Detta kan innebära ett initialt arbete för myndigheten, men har fördelen att de närmare ändamålen för behandlingen kan utvecklas i takt med myndighetens uppdrag.

Med begreppet behandling i föreslagen bestämmelse menas såväl insamlingen av personuppgifter som efterföljande hantering. Det omfattar även utlämnande av personuppgifter till annan myndighet eller organisation, när det framgår av lag eller förordning att utlämnande ska eller får ske. Den traditionella uppdelningen i primära och sekundära ändamål är därför inte nödvändig, vilket överensstämmer med dataskyddsförordningens reglering.

Finalitetsprincipen ska inte komma till uttryck i registerförfattningen

Finalitetsprincipen är reglerad i dataskyddsförordningen. Det saknas därför skäl att ange principen i lagen om frånvaroregister. Utgångspunkten bör vara att finalitetsprincipen alltid kan tillämpas, om inte lagstiftaren uttryckligen i lag angett att den inte är tillämplig i ett visst fall. Liknande bedömningar har även gjorts av vissa andra utredningar som föreslagit en brett formulerad ändamålsbestämmelse för personuppgiftsbehandlingen.¹⁸⁶

¹⁸⁵ eSamverkansprogrammet (2022), En modern registerförfattning. ES2022-06.

¹⁸⁶ Jämför SOU 2023:100 *Framtidens dataskydd vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden*.

Rättslig grund för behandling av personuppgifter

Vårt förslag: Den nya lagen om frånvaroregister ska utformas på ett sådant sätt att samtliga berörda aktörer får erforderlig rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som frånvaroregistret innebär.

I dataskyddsförordningen ställs krav på rättslig grund för att personuppgifter överhuvudtaget ska få behandlas.¹⁸⁷ Den rättsliga grunden ska vidare vara tydlig och precis och dess tillämpning bör vara förutsägbar för personer som omfattas av den. Den rättsliga grunden kan sedan även innehålla bland annat de allmänna villkor som ska gälla för den personuppgiftsansvariges behandling, vilken typ av uppgifter som ska behandlas och ändamålsbegränsningar.¹⁸⁸

Huvudmän för utbildningsverksamhet behöver ha rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som rapporteringen till det nationella frånvaroregistret innebär. Den rättsliga grunden för rapportering till frånvaroregistret ska framgå i lag. Bestämmelsen om rapporteringsskyldigheten ska placeras i skollagen.

Skolverket behöver ha rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som det innebär att hålla frånvaroregistret. Detta innebär att lämna ut uppgifter från registret. Den behandling som myndigheterna eventuellt genomför därefter behöver ha rättslig grund i respektive myndighets författningsreglerade uppdrag.

I normalfallet utgör en myndighets uppdrag enligt författning, instruktion eller regleringsbrev en rättslig grund för behandling av personuppgifter.¹⁸⁹ All verksamhet som myndigheter ska bedriva, inom ramen för sin befogenhet, anses vara av allmänt intresse. Vissa myndigheter har av riksdagen eller regeringen getts befogenhet att bedriva viss uppdragsverksamhet. Även denna typ av verksamhet är motiverad av ett allmänt intresse.¹⁹⁰

Av dataskyddsförordningen framgår att den rättsliga grunden bör vara tydlig och precis och dess tillämpning förutsägbar för dem som

¹⁸⁷ Detta framgår bland annat av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. Det vill säga uppgiften av allmänt intresse eller myndighetsutövningen, ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt (artikel 6.3 i dataskyddsförordningen).

¹⁸⁸ Artikel 6.3 andra stycket i dataskyddsförordningen.

¹⁸⁹ Jämför artikel 6.1 e dataskyddsförordningen.

¹⁹⁰ eSamverkansprogrammet (2022). *En modern registerförfattning*. ES2022-06. Se även prop. 2019/20:106, s. 37 och prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag*, s. 53–54 och s. 56–59.

omfattas av den, i enlighet med rättspraxis vid Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.¹⁹¹ Vilken grad av tydlighet och precision som krävs i fråga om den rättsliga grunden för att en viss behandling av personuppgifter ska anses vara nödvändig måste bedömas från fall till fall, utifrån behandlingens 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. Ett mer kännbart intrång kräver att den rättsliga grunden är mer preciserad vilket medför att intrånget blir förutsebart.¹⁹²

Frånvaroregistret innebär att flera olika myndigheter kommer att behandla personuppgifter

Det är ett antal olika myndigheter som kommer att behöva en tillräckligt tydlig och precis rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som frånvaroregistret innebär. För att infrastrukturen ska fungera behöver varje behandling som krävs för registret ha ett stöd i rättsordningen enligt legalitetsprincipen och en rättslig grund i dataskyddsrättslig mening.

Huvudmän behöver ha en rättslig grund för att rapportera uppgifter till frånvaroregistret. Skolverket behöver på motsvarande sätt ha en rättslig grund för samtliga personuppgiftsbehandlingar som innefattas i att hålla registret.

Nedan beskrivs våra bedömningar avseende den rättsliga grunden för respektive behandling.

Rättslig grund i skollagsreglerad verksamhet

Personuppgifter om barn och elever behandlas i skolväsendet för administrativa ändamål för att kunna planera, genomföra och följa upp elevernas utbildning. Detta innefattar bland annat behandling av barnets eller elevens personuppgifter i samband med registrering av dennes frånvaro respektive närvaro.

I förskola och pedagogisk omsorg behöver personalen i respektive verksamhet kunna notera när ett barn kommit respektive gått

¹⁹¹ Skäl 41 i dataskyddsförordningen.

¹⁹² Jämför prop. 2017/18:218, s. 122.

för dagen. I praktiken innebär det att beroende av val av it-lösning kan det administrativa systemet i fråga vara integrerat med funktioner för det dagliga pedagogiska och administrativa arbetet för lärare och personal med till exempel närvarohantering. Det finns här ingen skillnad mellan olika typer av huvudmän inom skolväsendet. Huvudmän för fristående förskolor och skolor behöver behandla samma uppgifter som offentliga huvudmän.¹⁹³

Vad som gäller för personuppgiftsbehandling hos huvudmän för utbildningsverksamhet framgår i 26 kap. skollagen.

Regeringen har bedömt att tillhandahållande, anordnande och bedrivande av utbildning och annan pedagogisk verksamhet är en i svensk rätt fastställd uppgift av allmänt intresse. Den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att utöva verksamhet som grundas på nämnda föreskrifter kan därmed ske med stöd av den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse i artikel 6.1 e i data-skyddsförordningen.¹⁹⁴

Huvudmän har således redan erforderlig rättslig grund enligt skollagen för den personuppgiftsbehandling som utförs när närvaro respektive frånvaro för barn och elever dokumenteras.

Att rapportera in uppgifter om barns och elevers frånvaro och närvaro till Skolverket är däremot en ny uppgift för huvudmännen. Även denna uppgift behöver en rättslig grund för att personuppgiftsbehandlingen som den innebär ska vara laglig. Det ska därför framgå av skolförfattningarna att huvudmän har att genomföra en sådan rapportering. Den rättsliga grunden för rapportering till frånvaroregistret ska framgå i lag.

De bestämmelser om uppgiftsskyldighet som föreslås i skollagen om att rapportera uppgifter till frånvaroregistret bedöms ge huvudmännen erforderlig rättslig grund för denna personuppgiftsbehandling.

Rättslig grund för Skolverket

Skolverket föreslås få en ny instruktionsenlig uppgift att ansvara för frånvaroregistret. Myndighetens nya uppgift bedöms ge erforderlig rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen. Närmare regler om

¹⁹³ Prop. 2017/18:218, s. 55 ff.

¹⁹⁴ Prop. 2017/18:218, s. 57.

hur och för vilka ändamål personuppgifterna får behandlas framgår av lagen om frånvaroregister.

De två regleringarna tillsammans, det vill säga Skolverkets instruktion och lagen om frånvaroregister, ger en tillräckligt tydlig och specifik rättslig grund utifrån personuppgiftsbehandlings art och karaktär.

Vi bedömer att det krävs en reglering i den föreslagna lagen och förordningen om utlämnande av uppgifter mellan Skolverket och de aktuella myndigheterna som ska kunna ta del av uppgifter från frånvaroregistret.

Känsliga personuppgifter kommer att behandlas i frånvaroregistret

Vårt förslag: I lagen om frånvaroregister ska det införas en bestämmelse som anger att Skolverket får behandla känsliga personuppgifter som rör ett barns eller en elevs placering i utbildningsverksamhet och hälsa, om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet i 2 kap. 5 § lagen om frånvaroregister.

Skolverket har ett behov av att behandla känsliga personuppgifter för att kunna ansvara för frånvaroregistret

I vår kartläggning har det framkommit att Skolverket har behov av stöd för den behandling av känsliga personuppgifter som det kan innebära att ansvara för det frånvaroregistret. Vi bedömer att Skolverket även behöver stöd för att behandla känsliga personuppgifter som rör barns eller elevs placering i utbildningsverksamhet och hälsa. Våra närmare överväganden framgår nedan.

Placering i viss utbildningsverksamhet eller utbildning med viss inriktning

Uppgift om placering i viss utbildningsverksamhet skulle i sig kunna avslöja något om elevens hälsa.¹⁹⁵ Samtliga elever som går i anpassad grundskola, specialskola eller anpassad gymnasieskola har en funk-

¹⁹⁵ Se 11 kap. 2 § skollagen för att bedöma om en elev har en intellektuell funktionsnedsättning och beslut inför en sådan placering i exempelvis anpassad grundskola.

tionsnedsättning. Uppgiften om att en elev går i en sådan skola utgör därför en känslig personuppgift om hälsa eftersom skolans inriktning och namn avslöjar att eleven har en funktionsnedsättning. Att behandla sådana uppgifter är inte syftet med registret men placeringen i sig kan ändå anses säga någonting om elevens hälsa.

Det finns skolor där uppgiften om elevens placering i skolan kan avslöja etniska tillhörighet eller religiösa övertygelse. Det aktualiseras vid en placering i en skola med konfessionell inriktning.¹⁹⁶ Vidare kan en placering avslöja uppgifter om etnisk tillhörighet. Så kan exempelvis vara fallet om ett barn eller en elev går i sameskolan.

Barn till samer får fullgöra sin skolplikt i sameskolan i stället för i grundskolan årskurs 1–6.¹⁹⁷ Även andra barn får fullgöra den delen av sin skolplikt i sameskolan, om det finns särskilda skäl.¹⁹⁸ Enligt förarbetena till skollagen gäller det exempelvis om ett barn från en ort med sameskola, men utan kommunal grundskola, annars skulle behöva åka till en annan ort med kommunal grundskola.¹⁹⁹ Sameskolans syfte är att ge en utbildning med samisk inriktning som i övrigt motsvarar utbildningen i årskurserna 1–6 i grundskolan.²⁰⁰

Utbildningsdatautredningen ansåg, med hänsyn till sameskolans inriktning och att den främst är öppen för barn till samer, att uppgiften om att ett barn går i sameskolan är en uppgift som avslöjar etniskt ursprung och därmed är en känslig personuppgift.²⁰¹ Regeringen har dock till skillnad från Utbildningsdatautredningen bedömt att man inte kan dra den slutsatsen. Bestämmelsen om att även andra barn än barn till samer får fullgöra delar av sin skolplikt i sameskolan om det finns särskilda skäl medför att man inte enbart genom skolans inriktning och namn kan utläsa elevens etniska ursprung. I sammanhanget framför regeringen att Datainspektionen (nuvarande Integritetsskyddsmyndigheten) har ansett att enbart en uppgift om att en person går på en skola som har konfessionell inriktning inte ensamt torde avslöja personens religiösa eller filosofiska övertygelse.²⁰²

¹⁹⁶ Se 1 kap. 3 och 7 a–d §§ skollagen.

¹⁹⁷ Det bör noteras att det har beslutats om ändring som innebär att skolplikten får fullgöras i sameskolan till och med årskurs. Ändringarna träder i kraft 2026-07-01.

¹⁹⁸ 7 kap. 7 § skollagen.

¹⁹⁹ Prop. 2009/10:165, s. 701.

²⁰⁰ 13 kap. 2 § skollagen.

²⁰¹ Dir. U 2016:03. Utredningen fick i uppdrag att föreslå kompletterande regleringar för behandling av personuppgifter inom utbildningsområdet, med undantag för forskningsverksamhet. Syftet var att möjliggöra en ändamålsenlig behandling av personuppgifter inom utbildningsområdet samtidigt som den ska skydda den enskildes fri- och rättigheter.

²⁰² 1 kap. 7 § skollagen.

Som motivering har Datainspektionen bland annat angett att skolväsendet ska vara icke-konfessionellt och att en fristående skola ska vara öppen för alla elever, oavsett religiös eller filosofisk övertygelse. Uppgift om att en elev går i en skola med konfessionell inriktning behöver inte per automatik avslöja elevens religiösa eller filosofiska övertygelse.²⁰³ Regeringen anser därför att enbart en uppgift om att ett barn går i sameskolan inte ensam torde avslöja elevens etniska ursprung. Däremot kan denna uppgift tillsammans med andra uppgifter göra det.²⁰⁴

Vi gör i princip ingen annan bedömning än den regeringen har gjort avseende om en placering i sig är en känslig personuppgift. Vi kan dock konstatera att uppgiften om placering vid exempelvis sameskolan i frånvaroregistret kommer att behandlas tillsammans med andra uppgifter som tillsammans kan medföra att barnets eller elevens etniska ursprung framgår. Ett exempel på en sådan uppgift är barnets eller elevens namn.

Våra förslag syftar till att särskilt skydda uppgifter om var ett barn eller en elev har sin placering i utbildningsverksamhet. Främst för två syften; att inte behandla fler personuppgifter eller känsliga personuppgifter än nödvändigt och att säkerställa att barn med skyddade personuppgifter inte röjs på så sätt att vistelseort kan utläsas ur frånvaroregistret.

En särskild bestämmelse om behandling av känsliga personuppgifter ska införas i lagen om frånvaroregister

Skolverkets behandling av personuppgifter, som även innefattar känsliga personuppgifter, kan innebära ett betydande intrång i enskildas personliga integritet. Frågan är om behandling av känsliga personuppgifter i frånvaroregistret bör regleras i den föreslagna lagen och hur regleringen i sådana fall bör se ut.

Vår bedömning är att lagen (2018:218) om kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (DSL)²⁰⁵ inte ger tillräckligt tydliga rättsliga förutsättningar för Skolverkets behandling

²⁰³ Datainspektionen (2016), 2016-12-06, dnr 316–2016.

²⁰⁴ Prop. 2017/18:218, s. 132 f.

²⁰⁵ Lagen (2018:218) om kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (DSL). Bestämmelserna i 2 och 33 §§ i DSL sätter endast ramarna för behandlingen av känsliga personuppgifter utifrån dataskyddsförordningens bestämmelser, vilket kan kräva kompletterande författningar.

av personuppgifter. Det motiverar införandet av en bestämmelse i lagen om frånvaroregister som tydliggör att en behandling av känsliga personuppgifter är tillåten. En sådan bestämmelse bidrar till ökad transparens för den registrerade och allmänheten i övrigt. En bestämmelse som förtydligar att Skolverket får behandla vissa kategorier av personuppgifter som avses i artikel 9.1 dataskyddsförordningen om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen, bör därför införas i lagen om frånvaroregister. Någon uttrycklig hänvisning till undantagen i artikel 9.2 behövs inte. Samma bedömning har regeringen gjort i andra lagstiftningsärenden.²⁰⁶

Att behandlingen måste vara nödvändig innebär att den alltid måste vara motiverad utifrån den rättsliga grunden och behövas för att Skolverket ska kunna utföra sina uppdrag på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt. Det förhindrar att myndigheten behandlar uppgifterna utan att det finns en legitim grund för behandlingen. Så länge det finns ett legitimt behov för Skolverket att behandla personuppgifterna borde dock inte dataskyddsförordningen begränsa myndighetens behandling av känsliga personuppgifter. I lagen om frånvaroregister kommer det även finnas reglering för andra slags säkerhetsåtgärder, såsom sökbegränsningar och begränsad tillgång till uppgifter.

Det bör begränsas vilka kategorier av känsliga personuppgifter som får behandlas i frånvaroregistret

Om en behandling av känsliga personuppgifter är tillåten enligt något av undantagen i artikel 9.2 a–j i dataskyddsförordningen får alla typer av känsliga personuppgifter behandlas så länge det är tillåtet enligt artikel 5 och 6 i dataskyddsförordningen. Det finns inga begränsningar vad gäller vilka typer av känsliga personuppgifter som får behandlas. Det finns däremot inga hinder mot att reglera sådana begränsningar i nationell rätt.²⁰⁷ Vi föreslår att det uttryckligen bör regleras vilka känsliga personuppgifter som får behandlas i frånvaroregistret, vilket utgör en begränsning av vilka uppgifter som får behandlas. Mot bakgrund av att det i registret kommer att behandlas

²⁰⁶ Se till prop. 2018/19:118 *Reglering av mikrosimuleringsmodellen Fasit*, s. 33 och prop. 2022/23:34 *Utbetalningsmyndigheten*, s. 132. Jämför även SOU 2024:95 *Modernt dataskydd vid CSN*, s. 287 f. och SOU 2023:100, s. 687.

²⁰⁷ Se artikel 6.2 och 6.3 samt skäl 10 i dataskyddsförordningen.

personuppgifter om barn är en sådan begränsning av vilka uppgifter som får behandlas av Skolverket behövlig.

Skolverket får i frånvaroregistret endast behandla känsliga personuppgifter som rör ett barns eller en elevs placering i en utbildningsverksamhet och uppgifter om hälsa. Behandlingen får endast ske om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålen som anges i den nya lagen.

I lagen ska det införas vissa sökbegränsningar

Vårt förslag: Sökningar i frånvaroregistret får inte utföras i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.

Sökning är en form av behandling som omfattas av dataskyddsförordningens bestämmelser, i de fall en sökning innefattar personuppgifter. Sökningar som avslöjar och sammanställer känsliga personuppgifter innebär särskilda risker för den personliga integriteten. En bestämmelse om sökbegränsningar i en registerförfattning kan därför vara ett viktigt och ändamålsenligt sätt att begränsa dessa risker.²⁰⁸

I förarbetena till DSL uttalas att en sökning som avslöjar och sammanställer känsliga personuppgifter är en åtgärd som i sig innebär en integritetskränkning. Företeelsen ligger nära det som ursprungligen har motiverat förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter, nämligen möjligheten att kartlägga personer på grundval av exempelvis etnicitet. Med en sökbegränsning uppnås därmed ett skydd av just de intressen som bestämmelserna om känsliga personuppgifter ska värna.²⁰⁹

Som skyddsåtgärd måste en bestämmelse om sökbegränsningar utformas på ett sådant sätt att den enskildes personliga integritet beaktas. Syftet med en sökbegränsning är dock inte att omöjliggöra sådana sökningar som behövs för att en myndighet ska kunna utföra sina arbetsuppgifter. En avvägning måste därför göras mellan å ena sidan intresset av effektivitet i Skolverkets verksamhet och å andra sidan risken för integritetsintrång.

²⁰⁸ SOU 2024:95, s. 319. Jfr även exempelvis prop. 2019/20:106, *Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet*, s. 48.

²⁰⁹ Se prop. 2017/18:105, s. 90, 91 och 195.

I ett flertal lagstiftningsärenden på senare tid har införts eller föreslagits bestämmelser om sökförbud som utgår från syftet med en sökning.²¹⁰ En sådan utformning av en sökbegränsning innebär att det är förbjudet att göra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Det är med andra ord inte tillåtet att utföra sökningar som innebär en kartläggning av personer på grundval av uppgifter om till exempel religiös åskådning. Om syftet med sökningen inte är att identifiera ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter är den däremot tillåten, även om känsliga personuppgifter används vid en sökning. En sådan bestämmelse om skyddsåtgärd är tillåten enligt artikel 6.2 och 6.3 i EU:s dataskyddsförordning.

En särskild fråga i sammanhanget är om en uppgift om frånvaro i sig är en känslig personuppgift om hälsa. Om uppgift om frånvaro i sig är en känslig personuppgift kan Skolverket vara förhindrad att söka ut den uppgiften, varvid syftet med registret i går förlorat. I sådana fall kan inte Skolverket efter begäran från Försäkringskassan lämna ut en uppgift om en elev har varit frånvarande eller inte en viss tidpunkt.

Ett barns eller en elevs frånvaro kan bero på ett antal olika skäl, varav ett hänför sig barnets eller elevens hälsa. Förutom vistelse i hemmet på grund av sjukdom kan det även röra sig om besök till läkare eller tandläkaren, vilka också är uppgifter om hälsa. Vidare kan frånvaro bero på beviljad ledighet från verksamheten eller skolk det vill säga olovlig frånvaro. I förskolan kan frånvaro även bero på att en vårdnadshavare av någon anledning väljer att hämta barnet tidigare på dagen eller hålla barnet hemma under en eller flera dagar utan sjukdom. Frånvaro kan vara en uppgift om hälsa, men behöver inte vara det. Mot bakgrund av att det av frånvaron i sig inte går att utläsa eller ta reda på uppgift om barnets eller elevens hälsa bedömer vi inte att en uppgift om frånvaro är en känslig personuppgift.

²¹⁰ Se till exempel 3 kap. 3 § dataskyddslagen, 2 kap. 3 § lagen om Rättsmedicinalverkets behandling av personuppgifter och 1 kap. 10 § lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten samt SOU 2023:100, s. 701.

Behandlingen av känsliga personuppgifter är proportionerlig och förenlig med dataskyddsförordningen

Vårt förslag innebär att Skolverket jämfört med dagens reglering kommer att få behandla känsliga personuppgifter i ett nytt sammanhang. Frånvaroregistret innebär i sig en helt ny uppgiftssammanställning där även känsliga personuppgifter kommer kunna ingå. Skolverket ska dock genomföra personuppgiftsbehandlingen i enlighet med dataskyddsförordningen, DSL med tillhörande förordning samt de författningar vi föreslår för frånvaroregistret. Uppgifterna ska också raderas årlis av Skolverket. Vidare föreslås att det i förordning ska finnas en angiven begränsning av vilka myndigheter som har rätt att ta del av uppgifter ur registret samt för vilka syften det får ske. Dessutom föreslås särskild reglering om att Skolverket ska använda integritetshöjande metoder och tekniker vid personuppgiftsbehandling i registret.

Mot bakgrund av det stora behovet av ett frånvaroregister (se mer i avsnitt 9.1) framstår riskerna med behandlingen som proportionerliga i förhållande till nyttorna.

Reglering kring vilka personuppgifter som ska finnas i frånvaroregistret

Våra förslag: Frånvaroregistret ska endast innehålla sådana personuppgifter som är nödvändiga för att uppnå syftet med registret. Regeringen får meddela föreskrifter om vilka personuppgifter som får finnas i registret.

Bestämmelser om vilka personuppgifter som får behandlas ska inte kunna hindra en myndighet från att utföra sina uppdrag eller följa tillämpliga regelverk. Det bör därför sällan komma i fråga att räkna upp vilka personuppgifter som får behandlas i en författning som styr hur uppgifterna ska hanteras. Dataskyddsförordningens principer om bland annat ändamålsbegränsning och uppgiftsminimering, i kombination med myndighetens uppdrag enligt författningar och regeringsbeslut, bör utgöra ramarna för vilka uppgifter som får behandlas.

I lagen om frånvaroregister kommer det uttryckligen att framgå vad registret är avsett för. Det angivna ändamålet kan tillsammans med krav på nödvändighet för att få behandla personuppgifterna sägas utgöra den yttre ramen för vilka personuppgifter som får samlas in och finnas i registret.

Vi har inte för avsikt att i lag reglera vilka uppgifter som kan eller ska förekomma i frånvaroregistret. Vi har ändå funnit det nödvändigt att göra vissa bedömningar avseende vilka uppgifter som kan komma att behandlas i registret. Som beskrivs här ovan bedömer vi att vissa känsliga personuppgifter kommer att behöva behandlas. Det är även möjligt att uppgifter om vid vilken utbildningsverksamhet ett barn eller en elev är placerad kommer att behöva framgå, om än momentant i samband med rapporteringen.

Vidare är det sannolikt så att någon form av identifikator behöver finnas. Vanligast förekommande är personnummer eller samordningsnummer.

*Särskilt om behandling av personnummer
och samordningsnummer i frånvaroregistret*

Vår bedömning: Det är motiverat att behandla personnummer och samordningsnummer i frånvaroregistret.

Personnummer och samordningsnummer räknas inte som känsliga personuppgifter i dataskyddsförordningens mening, men anses vara extra skyddsvärda.²¹¹ Uppgifterna har ändå getts en särställning genom att medlemsstaterna getts möjlighet att införa särskilda villkor för behandlingen.²¹²

Dessa identifikationsuppgifter får enligt DSL 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.²¹³ Regleringen i DSL innebär att en intresseavvägning mellan behovet av behandlingen och de integritetsrisker som den innebär ska göras. Omständigheter som bör tillmätas betydelse vid intresseavvägningen är exempelvis om det eftersträvade syftet med

²¹¹ Med personnummer och samordningsnummer avses detsamma som i folkbokföringslagen (1991:481).

²¹² Artikel 87 i dataskyddsförordningen.

²¹³ 3 kap. 10 § DSL. Se även prop. 2017/18:105, s. 101 f.

behandlingen kan uppnås på annat sätt, behandlingens omfattning och om den förutsätter samkörning av register.²¹⁴

För att kunna identifiera vem som har varit frånvarande eller närvarande i utbildningsverksamhet registreras sådana uppgifter per individ. För att kunna särskilja och använda uppgifterna behöver uppgifterna utgå från barnet eller eleven i fråga. För detta behöver personnummer och samordningsnummer som identitetsbeteckning användas. Det är nödvändigt att behandla personnummer och samordningsnummer i frånvaroregistret.

Det finns barn och elever som deltar i undervisningen men som inte har personnummer eller samordningsnummer

Skolplikten har en nära koppling till folkbokföringen i landet.²¹⁵ Det finns dock ett antal personkretsar som räknas upp i skollagen där barnet eller eleven anses bosatt även om det inte finns en folkbokföring. Det kan exempelvis handla om att barnet eller eleven är familjemedlem till en person som tillhör en främmande makts beskickning eller har rätt till utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag till följd av EU-rätten, avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller avtalet mellan Europeiska unionen och Schweiz om fri rörlighet för personer.²¹⁶

Det kan finnas barn och elever i verksamheten som varken har ett personnummer eller samordningsnummer. Det kan därför uppstå svårigheter om frånvaroregistret endast tillåter personnummer och samordningsnummer som enda identitetsbeteckningar.

Ett alternativ är att inte låta dessa barn och elever omfattas av rapporteringen. Vi förordar dock att Skolverket tar fram en lösning för att kunna rapportera uppgifter även i de fall då det saknas en etablerad identitetsbeteckning, det vill säga personnummer eller samordningsnummer. Den exakta utformningen av en sådan lösning bör myndigheten vara bäst lämpad att bestämma om.

²¹⁴ Prop. 2017/18:105, s. 199, Westman, lagen (2018:218) med kompletterade bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning 3 kap. 10 §, Karnov 2025-05-19 (JUNO).

²¹⁵ 29 kap. 1 § första stycket skollagen.

²¹⁶ 29 kap. 2 § andra stycket skollagen.

Registrerades rättigheter

Våra förslag: Om en frånvaro- eller närvarouppgift är felaktig ska huvudmannen rapportera den rättade uppgiften till Statens skolverk.

Det ska inte vara möjligt att bli raderad från frånvaroregistret. Artikel 21.1 i dataskyddsförordningen om rätten att göra invändningar ska inte gälla vid sådan behandling av personuppgifter som är tillåten enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

I dataskyddsförordningen finns bestämmelser om ett antal rättigheter för registrerade som syftar till att ge den registrerade ökad kontroll över sina personuppgifter.

Barn har samma rättigheter till skydd för sina personuppgifter som vuxna. Det innebär att även barn har rätt att till exempel få information om personuppgiftsbehandlingen, få tillgång till sina uppgifter, få uppgifter rättade eller borttagna och att få skadestånd vid felaktig behandling. Dessa rättigheter kan utövas av barnet självt eller av en vårdnadshavare beroende på barnets ålder.

Rätten att få sina personuppgifter raderade ska inte gälla personuppgifter i frånvaroregistret

Enligt dataskyddsförordningen har den registrerade som huvudregel rätt till radering av sina personuppgifter ("rätt att bli bortglömd").²¹⁷ Det finns dock några undantag. Radering kan till exempel nekas om det är nödvändigt för att uppfylla en rättslig förpliktelse eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning.²¹⁸ Undantagen blir ofta tillämpliga om den personuppgiftsansvariga är en myndighet eller utför en uppgift av allmänt intresse.

Att hålla frånvaroregistret är en uppgift av allmänt intresse. Vi bedömer utifrån det att rapporteringen till frånvaroregistret, förekomsten av personuppgifter i registret och eventuella behandling hos offentliga aktörer som har fått ta del av uppgifter från registret,

²¹⁷ Artikel 17.1 i dataskyddsförordningen.

²¹⁸ Artikel 17.3 b i dataskyddsförordningen.

är situationer där sådant undantag råder. Det ska således inte vara möjligt att få sina personuppgifter raderade från frånvaroregistret.

Rätten att göra invändningar mot behandlingen

Den registrerade har enligt dataskyddsförordningen rätt att invända mot behandling av personuppgifter när det rör sig om sådan behandling som bedömts nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.²¹⁹ Den behandling som omfattas av tillämpningsområdet för lagen om frånvaroregister är företrädevis sådan behandling.

Det är ett barn (eller i vissa fall dennes vårdnadshavare om denne företräder barnet) som är föremål för bestämmelser om de registrerades rättigheter. Detta gäller för samtliga rättigheter enligt dataskyddsförordningen. En huvudman för utbildningsverksamhet kan inte göra invändningar mot personuppgiftsbehandlingen.

Rättelse av uppgifter i registret

Enligt dataskyddsförordningen har den registrerade rätt att utan onödigt dröjsmål få felaktiga personuppgifter som rör honom eller henne rättade.²²⁰ Det kan hända att felaktiga eller missvisande personuppgifter behöver rättas i frånvaroregistret. Med rättelse avses att faktiskt rätta de personuppgifter som behandlas i registret, exempelvis namn eller personnummer. Med rättelse avses också att en uppgift om frånvaro eller närvaro rättas om den inte stämmer överens med barnets eller elevens faktiska frånvaro eller närvaro från utbildningsverksamheten.²²¹ Det är möjligt att det uppstår ett scenario där ett barns eller en elevs registrerade frånvarouppgift blir känd för barnet eller vårdnadshavaren i samband med ett annat ärende. Exempelvis kan det framkomma i ett ärende om tillfällig föräldrapenning att barnet eller eleven varit frånvarande men inte registrerats som frånvarande från utbildningsverksamheten under den tid som vårdnadshavaren ansökt om ersättning för. I ett sådant sammanhang kan det finnas ett behov av att kunna rätta uppgiften i registret.

²¹⁹ Artikel 21 i dataskyddsförordningen.

²²⁰ Artikel 16 i dataskyddsförordningen.

²²¹ Registeruppgifterna utgör allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningens mening.

Varje aktör ansvarar för den personuppgiftsbehandling som denne har att utföra inom ramen för sin verksamhet. I infrastrukturen för frånvaroregistret är olika aktörer personuppgiftsansvariga för olika delar av nödvändiga behandlingar, även om ansvaret för registret i sig ligger hos Skolverket. Om felet i registret beror på Skolverket är det myndigheten som ska rätta uppgiften i registret. Om felet däremot beror på felaktigheter i rapporteringen från huvudmannen är det där uppgiften ska rättas, i enlighet med vad som gäller för huvudmannens personuppgiftsansvar.

Om en huvudman får kännedom om att en närvaro- eller frånvarouppgift är felaktig ska uppgiften rättas. Den rättade uppgiften ska rapporteras till Skolverket. Myndigheten får utforma närmare föreskrifter och anvisningar om hur detta ska gå till.

Det kan uppfattas som omständligt för den enskilde att behöva vända sig till utbildningsverksamheten där barnet har sin placering för att rätta uppgiften. Men det är endast huvudmannen som kan utreda frågan om uppgiften är riktig eller ej. Den enskilde har sannolikt fått kännedom om att uppgiften är felaktig för att den används i ett ärende hos en annan myndighet, exempelvis Försäkringskassan. Det blir därför särskilt viktigt att huvudmännen för utbildningsverksamhet och Skolverket är noggranna och tydliga när de utformar informationen till de registrerade om personuppgiftsbehandlingen samt vart de registrerade ska vända sig.

I övrigt ska en begäran om rättelse till en myndighet hanteras på sätt som IMY. Det ska inte införas några särskilda möjligheter i lagen om frånvaroregister om överklagbarhet av beslut om att inte rätta en uppgift. Om rättelsen ska göras hos en myndighet kan den enskilde, om denne är missnöjd med myndighetens återkoppling, begära att få ett skriftligt och motiverat beslut från myndigheten. Beslutet är möjligt att överklaga till domstol. Om myndigheten inte svarar på en sådan begäran kan den enskilde lämna in ett klagomål till IMY. Om den enskilde är missnöjd med en enskild huvudmans hantering av en begäran om rättelse kan den enskilde lämna in ett klagomål till IMY.²²²

Vi har utrett om en rättelse av uppgift i frånvaroregistret även bör föranleda att myndigheter som tidigare tagit del av den specifika uppgiften bör aviseras om att en rättelse har skett. Sammantaget bedöms ett sådant förfarande vara administrativt betungande och kostsamt

²²² I övrigt kan konstateras att IMY kommer att ha tillsynsansvar över den personuppgiftsbehandling som frånvaroregistret innebär.

samtidigt som nyttan är liten. För att ett aviseringsförfarande ska göra det möjligt att upptäcka en felaktig utbetalning behöver flera händelser uppstå samtidigt. Det handlar om att utbildningsverksamheten initialt rapporterar en felaktig uppgift som den enskilde sedan får kännedom om och därefter felaktigt ansöker om ersättning för den perioden. Därefter behöver utbildningsverksamheten i efterhand upptäcka och rätta den felaktiga uppgiften i frånvaroregistret. Vi bedömer att det är osannolikt att det kommer förekomma i en sådan utsträckning som motiverar ett aviseringsförfarande. Vidare kommer det vara möjligt för Försäkringskassan, i den mån myndigheten vill kontrollera eventuella rättelser av en enskild uppgift, att begära in uppgiften igen.

Längsta tid för behandling

Vårt förslag: Personuppgifter ska inte få behandlas under längre tid än vad som behövs med hänsyn till ändamålet med behandlingen. En bestämmelse om längsta tid för behandling ska införas i den förordningen om frånvaroregister. Uppgifter i frånvaroregistret ska som senast raderas årsvis.

Det har i flera olika sammanhang konstaterats att begreppen bevarande och gallring uteslutande bör hänföra sig till den arkivrättsliga regleringen. Det har även konstaterats att det finns vissa fundamentala skillnader i innebörden av begreppsbildningen i den dataskydds-rättsliga och den arkivrättsliga regleringen. Till skillnad från arkivregleringen gäller regleringen för personuppgiftsbehandling inte enbart uppgifter i allmänna handlingar. Utgångspunkten i registerförfattningar är dessutom den omvända i förhållande till arkivlagen, alltså att gallring är huvudregel och bevarande av personuppgifter är undantag.²²³ Flera utredningar har nyligen bedömt att det är svårt att se gallringsregler som rena dataskyddsregler, då syftet inte alltid är att skydda enskildas personliga integritet.²²⁴ Vi håller med om denna bedömning.

När samma begrepp används på ungefär samma sätt, men ändå med vissa grundläggande skillnader kan det medföra tolknings-

²²³ SOU 2024:95, s. 374.

²²⁴ Jämför SOU 2023:100, s. 872 och 873 samt SOU 2024:95, avsnitt 12.5.

problem i tillämpningen av de olika regelverken. Mot denna bakgrund och med hänvisning till tidigare förarbetsuttalanden är det vår bedömning att bestämmelser som reglerar gallring och bevarande enbart bör förekomma i arkivrättsliga sammanhang.²²⁵ Vi delar den bedömning som görs i betänkandet *Modernt dataskydd vid CSN* (SOU 2024:95) om att sådana bestämmelser inte bör tillämpas utifrån integritetshänsyn utan som en nödvändig del i att hantera arkivtillväxten och underlätta användningen av arkiven. När syftet är att skydda den personliga integriteten, och regleringen endast omfattar personuppgifter, bör i stället den yttersta gränsen för hur länge personuppgifter får behandlas anges. På så sätt säkerställs en tydlig skillnad mellan dataskydds- och arkivrättsliga regler, vilket också underlättar tillämpningen av de olika regelverken.

Sedan ikraftträdandet av dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet har det skett en viss förändring i begreppsanvändningen på området. Regeringen har uttalat att gallring enligt det arkivrättsliga regelverket syftar till att begränsa arkivens omfattning, bland annat för att därmed öka deras tillgänglighet, medan gallring enligt registerförfattningarna syftar till att skydda enskildas personliga integritet. Begreppen längsta tid för behandling och upphörande av behandling ska användas när bestämmelserna tar sikte på skyddet för den personliga integriteten och ändamålen med behandlingen. Att personuppgifter upphör att behandlas innebär inte nödvändigtvis att handlingarna gallras. Det innebär enbart att de inte längre är tillgängliga i verksamhetssystemet. Allmänna handlingar som inte ska gallras med stöd av gällande regelverk ska bevaras i enlighet med arkivlagstiftningens krav.²²⁶

Längsta tid för behandling ska regleras i förordning

Av de grundläggande principerna för personuppgiftsbehandlingen som kommer till uttryck i dataskyddsförordningen framgår bland annat att personuppgifter inte får finnas i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är

²²⁵ SOU 2024:95, s. 375.

²²⁶ Prop. 2022/23:34, s. 149 f. Jämför även prop. 2017/18:269 *Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning* samt 20 § lagen (2021:319) om Transportstyrelsens olycksdatabas och 7 kap. 8 § lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden.

nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas.²²⁷ Personuppgifter ska således inte behandlas om det inte längre finns ett behov av det.

Det ska införas en bestämmelse i förordningen om frånvaroregistret om att personuppgifter inte ska få behandlas under längre tid än vad som behövs med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Den föreslagna bestämmelsen återger den grundläggande principen om att endast uppgifter som behöver behandlas ska behandlas. Bestämmelsen möjliggör samtidigt behandling under den tid som behandling är nödvändig, till exempel för att vidta närvarofrämjande åtgärder eller lämna ut sådana sammanställningar av frånvaro som Skolinspektionen kan använda inför beslut om att genomföra en tillsyn mot en viss huvudman.

Frånvaroregistret är i sig en integritetskänslig sammanställning över barns och elevers personuppgifter. Registret är nationellt och täcker de flesta former av utbildningsverksamhet som erbjuds i Sverige. Det innebär att i stort sett samtliga barn och elever i landet kommer att finnas i frånvaroregistret. Av dessa skäl är det särskilt viktigt att registret omgärdas med ett tillräckligt skydd för den personliga integriteten. Att införa en bestämmelse om längsta tid för behandling är en sådan åtgärd som kan skydda barns och elevers personliga integritet.

I vissa tidigare utredningar har regeringen bedömt att frågan om längsta tid för behandling ska komma till uttryck i lag.²²⁸ Vi bedömer inte att det är behövligt att längsta tid för behandling regleras på lagnivå. Vi har övervägt om Skolverkets ska få utfärda föreskrifter om längsta tid för behandling i frånvaroregistret. Ett skäl till att längsta tid för behandling skulle regleras i föreskrift är att myndigheten då kan anpassa beslutad tidsfrist för behandling till hur lång tid som uppgifterna behövs hos vissa myndigheter. Mot bakgrund av det omfattande behovet av att skydda barns och elevers integritet på ett tydligt sätt i frånvaroregistret bedömer vi dock att det är mer lämpligt att regeringen beslutar om längsta tid för behandlingen och att det ska regleras i förordningen om frånvaroregistret. Att reglera längsta tid för behandlingen ger en tydlig transparens och förutsägbarhet för de registrerade (barn och elever) vars uppgifter behandlas i registret. Vidare är en tydlig tidsfrist för behandlingen en åtgärd som bidrar till att det finns ett tillräckligt integritetsskydd i frånvaroregistret.

²²⁷ Artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen.

²²⁸ Jämför prop. 2022/23:34.

Uppgifter i frånvaroregistret ska raderas årsvis

Den yttersta tidsfristen för behandlingen ska anges i förordningen om frånvaroregistret. En sådan tidsfrist syftar ytterst till att säkerställa barns och elevers personliga integritet och att deras personuppgifter inte behandlas längre än vad som är nödvändigt.

Vi har sökt ledning i olika förarbeten och tillämpningar avseende hur lång en sådan tidsfrist bör vara. Vi har bland annat övervägt att anhängiggöra tidsfristen till preskriptionstiden för vissa kontrollärenden och brottsutredningar, men bedömt att tio år är en oskäligt lång tid för personuppgifterna att förekomma i frånvaroregistret. Vi har i stället valt att utgå från de behov som har framkommit i våra dialoger med de myndigheter som har behov av uppgifterna i frånvaroregistret. Skolinspektionen har behov av att kunna se frånvarouppgifter från en huvudman under en viss sammanhängande tidsperiod för att kunna använda sammanställningen som underlag inför en tillsyn; några månader, terminsvis eller läsårsvis. Uppgifter om frånvaro och närvaro under ett läsår är tillräckligt för att hemkommunen och socialtjänsten ska kunna ge lämpligt stöd och insatser till barnet eller eleven i fråga. Vidare är uppgifter under ett år tillräckligt för att Utbetalningsmyndigheten ska kunna göra analyser som visar på om ett barn eller en elev har varit frånvarande i en sådan omfattning att det kan indikera på att familjen har flyttat utomlands. Försäkringskassan har framfört att det kan finnas behov av att ha tillgång till uppgifter under en längre tid. Det kan vara exempelvis i kontrollärenden som görs efter ett år eller vid sådana undantagsfall där vårdnadshavare har möjlighet att ansöka om tillfällig föräldrapenning mer än 90 dagar efter att vårdnadshavaren var hemma med barnet. Vi bedömer inte att det är proportionerligt att uppgifterna i frånvaroregistret ska behandlas under längre tid än ett år för att tillmötesgå enbart dessa behov. Att genomföra kontroller av utbetalningar av tillfällig föräldrapenning som är äldre än ett år kan visserligen behöva göras men frånvarouppgiften i registret kommer inte att ha förändrats från beslutstillfället, varför det är oklart vad som faktiskt ska kontrolleras med hjälp av uppgiften i fråga. Att behandla personuppgifter i frånvaroregistret för att hantera vissa ärenden som kan inkomma i undantagsfall bedöms inte vara proportionerligt i förhållande till intrånget i den personliga integriteten. Det finns ingenting som hindrar Försäkringskassan från att handlägga och utreda ett sådant ärende

som inkommer senare än 90 dagar efter att vårdnadshavaren var hemma med barnet även utan uppgifter från frånvaroregistret, på samma sätt som samtliga ärenden om tillfällig föräldrapenning handläggs i dag.

Vi bedömer att de behov som finns hos myndigheterna som ska beredas tillgång till uppgifter ur frånvaroregistret kan tillgodoses om uppgifterna finns tillgängliga i ett år. Vi bedömer därför att det är lämpligt att uppgifterna raderas årsvis ur frånvaroregistret.

Det finns flera sätt att säkerställa att uppgifterna om frånvaro och närvaro raderas årsvis. Det är möjligt att raderingen görs vid årsskiftet, att den görs läsårsvis eller att den görs löpande varje månad för uppgifter som är ett år gamla. Vi bedömer att Skolverket närmare bör bedöma hur det ska utföras i praktiken.

9.4.14 Behov av integritetshöjande åtgärder

I dataskyddsförordningen finns flera bestämmelser som tar sikte på skydds- och säkerhetsåtgärder. Sådana bestämmelser ska tillämpas vid all behandling av personuppgifter i syfte att skydda enskildas personliga integritet. Dataskyddsförordningen tillåter kompletterande eller specificerande reglering i nationell rätt. I avsnittet beskriver vi våra förslag om vissa krav på skyddsåtgärder och andra särskilda bestämmelser för att balansera det integritetsintrång som behandling av personuppgifter i frånvaroregistret kan medföra.

Den personuppgiftsansvarige har enligt dataskyddsförordningen skyldigheter för att säkerställa att behandlingen av personuppgifter sker på ett säkert sätt, mer om detta finns att läsa i avsnitt 9.4.13. Ansvarlet innefattar både tekniska och organisatoriska åtgärder. Tekniska åtgärder är sådana åtgärder som syftar till att ge god data- eller systemsäkerhet medan organisatoriska åtgärder omfattar sådant som styrdokument, processer och rutiner.

Det kan vara nödvändigt att införa ytterligare bestämmelser i registerförfattning som syftar till att skydda de registrerades integritet. Det handlar om andra integritetshöjande åtgärder än exempelvis ändamålsbegränsningar. Vilka åtgärder som är behövliga beror bland annat på personuppgifternas känslighet, detaljeringsgrad, antalet registrerade, den potentiella spridningen uppgifterna kan komma att få, med mera. Exempelvis kan det handla om en uttrycklig sök-

begränsning med innebörden att det är förbjudet att göra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på personuppgifter som avslöjar etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör sexualliv eller sexuell läggning.²²⁹

I frånvaroregistret kommer det att finnas uppgifter om barn och unga. Personuppgifter om barn anses särskilt skyddsvärda i data-skyddsförordningen eftersom barn kan ha svårare att förutse riskerna med att lämna ifrån sig uppgifter och att förstå vilken rätt till skydd för sina uppgifter som de har. Vidare kan det finnas känsliga personuppgifter. Det kommer att vara möjligt att identifiera enskilda barns och elevers frånvaro från utbildningsverksamheten genom dennes personnummer eller samordningsnummer, vilket är särskilt skyddsvärda uppgifter.

Vi bedömer att det finns skäl att särskilt införa integritetshöjande åtgärder till syfte att skydda personuppgifterna på ett tillräckligt sätt. Det behöver vara tydligt vilka åtgärder som bedöms vara nödvändiga för att säkerställa ett gott integritetsskydd.

Vi föreslår att frågan om tillgång till uppgifter och åtkomstbegränsning hos Skolverket ska regleras i lagen om frånvaroregister samt att vissa åtgärder som Skolverket ska vidta ska regleras i förordningen om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet.

När Skolverket har lämnat ut uppgifter från frånvaroregistret är det den mottagande myndigheten som är personuppgiftsansvarig för den behandling som då tar vid. Vi har identifierat att det finns vissa ytterligare åtgärder som bör kunna vidtas hos de myndigheter som kan ta del av uppgifterna från registret för att ytterligare säkerställa ett tillräckligt integritetsskydd. Vi gör även vissa överväganden avseende vilken myndighet som bör kunna ta del av uppgifterna för att använda dem till dataanalyser och urval.

Integritetshöjande tekniker

Integritetshöjande teknik är ett samlingsbegrepp för teknik eller metoder som stärker integritetsskyddet. De olika teknikerna har olika styrkor och svagheter och ingen teknik innebär ett fullständigt skydd.

²²⁹ eSamverkansprogrammet (2022). *En modern registerförfattning*. ES2022-06.

Tekniken kan komplettera befintligt skydd eller minska riskerna så att de blir färre eller mindre allvarliga.²³⁰

Vissa integritetshöjande tekniker fokuserar på att modifiera data på ett sätt som gör det svårare att identifiera uppgifter om den enskilde eller på att skapa nya data som inte är personuppgifter. Exempel på detta är användandet av syntetiska data, differentiell integritet och att generalisera data.²³¹

Ett annat sätt att höja integritetsskyddet är att använda kryptering. Olika typer av kryptering kan användas för olika ändamål. Det finns kryptering som kan användas för att skydda uppgifter när de överförs eller lagras. Det finns också annan typ av kryptering, till exempel så kallad homomorfisk kryptering, som kan användas för att skydda uppgifterna även från behöriga. Denna typ av kryptering möjliggör för användaren att göra dataanalys trots att användaren inte kan förstå de enskilda datapunkterna eftersom data är krypterade.²³²

Integritetshöjande åtgärder hos Skolverket

Med anledning av att frånvaroregistret utgör en sammanställning av en mängd uppgifter som av olika skäl är skyddsvärda är det särskilt viktigt att uppgifterna förenas med ett erforderligt skydd.

Tillgång till uppgifterna ska särskilt regleras

Vårt förslag: I lagen om frånvaroregister ska regleras att tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Åtkomsten till personuppgifter ska kontrolleras och följas upp regelbundet.

Ur ett dataskyddsrättsligt perspektiv ska en fysisk person som utför arbete endast göra det enligt instruktion från den personuppgiftsansvarige.²³³ Den personuppgiftsansvarige har ett ansvar för att anställda och andra uppdragstagare inte behandlar personuppgifter utöver vad den personuppgiftsansvarige har bedömt lämpligt. Vidare

²³⁰ Integritetsskyddsmyndigheten (2025). *Integritet och ny teknik 2020–2024*. Dnr 2024-2570, s. 19.

²³¹ Integritetsskyddsmyndigheten (2025). *Integritet och ny teknik 2020–2024*. Dnr 2024-2570, s. 20.

²³² Integritetsskyddsmyndigheten (2025). *Integritet och ny teknik 2020–2024*. Dnr 2024-2570, s. 20.

²³³ Artikel 29 i dataskyddsförordningen.

är utgångspunkten att personuppgifter inte ska spridas till fler än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.²³⁴

Det finns ett antal registerförfattningar av senare datum där det föreslagits att åtkomsten till personuppgifter ska begränsas.²³⁵ Vanligen anges i bestämmelsen att tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. För Utbetalningsmyndigheten anges också att åtkomsten till personuppgifter ska kontrolleras och följas upp regelbundet. Även i betänkandet *Framtidens dataskydd vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden* (SOU 2023:100) har liknande reglering föreslagits för Skatteverket, Tullverket och Kronofogden.

Begränsning av tillgången till personuppgifter är en viktig åtgärd för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Skyldigheten för personuppgiftsansvariga att på olika sätt begränsa tillgången till personuppgifter följer redan av dataskyddsförordningen. Vi bedömer dock, i likhet med vad tidigare utredningar bedömt, att det av integritetsskäl ska finnas bestämmelser i lagen om frånvaroregister som tydliggör att tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.²³⁶

Innebörden av den föreslagna bestämmelsen är att det ska finnas ett berättigat behov av åtkomst till personuppgifter. Anställda och andra uppdragstagare vid Skolverket ska inte ges obegränsad tillgång till samtliga personuppgifter i frånvaroregistret. Uttrycket *var och en* inkluderar såväl tillsvidareanställd personal som personer med en tidsbegränsad anställning. Även personer som i övrigt kan sägas delta i verksamheten omfattas. Det ska finnas ett reellt behov eller så ska behovet kunna förutses i verksamheten. Det är dock tillräckligt att det finns ett potentiellt behov av åtkomst till personuppgifter för att sådan tillgång ska medges. Anställda och andra uppdragstagare får ha åtkomst till sådana uppgifter som det är tänkbart att vederbörande behöver utifrån sina arbetsuppgifter.

²³⁴ Jämför artikel 5.1 i dataskyddsförordningen.

²³⁵ Exempelvis i lagen (2020:421) om Rättsmedicinalverkets behandling av personuppgifter och lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten.

²³⁶ Se exempelvis SOU 2024:95.

Särskilt om krav på rutiner och kontroller av åtkomst

Det föreslås i lagen om frånvaroregister att tillgången till personuppgifter ska kontrolleras och följas upp regelbundet.

Kravet utgör en skyddsåtgärd i syfte att begränsa intrånget i enskildas personliga integritet. Det är av betydelse för att Skolverket ska kunna upptäcka och åtgärda obehörig åtkomst. Liknande reglering finns även i andra, modernare, registerförfattningar.²³⁷ Enligt vårt förslag ska kontroller genomföras systematiskt och återkommande och inte bara när myndigheten av någon orsak har fått anledning att misstänka att obehörig åtkomst har förekommit. Kontroll kan exempelvis ske genom uppföljning av loggar, det vill säga av åtkomsthistoriken. Det bör dock vara upp till Skolverket att närmare bestämma formerna för sådan kontroll. Vi vill i sammanhanget poängtera att förekomsten av bestämmelser om tillgång till personuppgifter i lagen om frånvaroregister inte innebär att myndigheten kan bortse från övriga krav på lämpliga säkerhetsåtgärder som föreskrivs i dataskyddsförordningen.

Skolverket ska använda integritetshöjande tekniker och metoder

Vårt förslag: Det ska regleras i förordningen om frånvaroregister att Skolverket ska använda integritetsvänliga tekniker för att skydda uppgifterna i frånvaroregistret.

Integritetshöjande teknik är som framgår ovan viktiga verktyg som skapar förutsättningar för ett starkare integritetsskydd, men det är inte tillräckligt för att säkerställa ett bra dataskydd. Även organisatoriska åtgärder, som exempelvis rutiner och utbildning, är av stor betydelse eftersom skyddet i praktiken är beroende av den mänskliga faktorn.²³⁸

Enligt dataskyddsförordningen ska den personuppgiftsansvariga vidta tillräckliga tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder.²³⁹ Vi bedömer att det är lämpligt att, utöver vad som redan gäller i data-

²³⁷ Se exempelvis 1 kap. 11 § lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten.

²³⁸ Integritetsskyddsmyndigheten (2025). *Integritet och ny teknik 2020–2024*, s. 19.

²³⁹ Jämför artikel 25 i dataskyddsförordningen om inbyggt dataskydd och dataskydd som standard.

skyddsförordningen, särskilt reglera i förordning att Skolverket ska beakta integritetshöjande tekniker och metoder i frånvaroregistret.

Att närmare besluta om vilka tekniker och metoder som är behövliga är Skolverket mest lämpad att göra. Det kommer vara myndigheten som ytterst sätter upp de tekniska och organisatoriska förutsättningarna för frånvaroregistret.

Uppgiften om ett barns eller en elevs placering i en viss utbildningsverksamhet ska skiljas från övriga uppgifter om barnet eller eleven

Vårt förslag: I frånvaroregistret ska Skolverket skilja uppgiften om ett barns eller en elevs placering i utbildningsverksamhet från uppgifter som kan identifiera det enskilda barnet eller eleven.

Vi föreslår att Skolverket ska skilja på uppgifterna om ett barn eller en elev och dennes placering vid en utbildningsverksamhet från uppgifter som kan identifiera det enskilda barnet eller eleven. Avsikten är att separationen av uppgifter ska ske omedelbart efter att de har lämnats in till Skolverket av en rapporteringsskyldig huvudman.

Vi föreslår att det i lag och förordning är begränsat vilka myndigheter som har möjlighet att ta del av uppgifter från frånvaroregistret. Begränsningen är i sig ett skydd mot att uppgifterna sprids men det finns skäl att ytterligare skydda uppgifterna i frånvaroregistret.

Som tidigare redogjorts för kan just uppgiften om placering i en utbildningsverksamhet vara en känslig personuppgift, i vart fall tillsammans med andra personuppgifter. En uppgift om placering i en viss utbildningsverksamhet kan innebära att uppgifter om religiös övertygelse framgår om placering är i en skola med konfessionella inslag. En uppgift om placering kan även innebära att en uppgift om etnisk tillhörighet framgår, exempelvis vid en placering i sameskola eller i en judisk skola tillsammans med barnets eller elevens namn. Vidare kan en uppgift om var ett barn eller en elev har sin placering vara särskilt känslig för barn med skyddade personuppgifter, då det är en uppgift som eventuellt kan röja barnets vistelseort (se mer i avsnittet om skyddade personuppgifter).

Vi har i vårt kartlägningsarbete inte fått kännedom om att någon myndighet har behov av uppgiften om ett visst barns eller elevs pla-

cering i utbildningsverksamhet. Det kan däremot finnas behov av att på olika vis kunna sammanföra uppgifter igen, om än momentant innan uppgifterna återigen skiljs från varandra. I vissa fall finns det ett behov hos Skolverket att kunna koppla samman en viss elev med en viss placering, exempelvis för att avgöra om en huvudman fullgjort sin rapporteringsskyldighet till frånvaroregistret eller inte. Skolinspektionen kan behöva aggregerade eller sammanställda uppgifter om frånvaro och närvaro från en viss utbildningsverksamhet. Det medför att uppgiften om placering inte kan raderas från frånvaroregistret. I dessa fall kommer uppgifterna sammanställas på enhets- eller huvudmannanivå, men där ska uppgifter om enskilda barn eller elever inte kunna utläsas eller delas från frånvaroregistret.

För det fall uppgiften om placering behövs för att exempelvis kunna sammanställa uppgifter på enhets- eller huvudmannanivå bör Skolverket beakta om det finns integritetshöjande tekniker som kan användas. Det finns till exempel tekniska möjligheter att tilldela löpnummer eller annan beteckning som medför att placeringen inte framgår eller är möjlig att ta del på ett sådant sätt att den enskilde kan kopplas samman med placeringen i fråga. I övrigt bör det vara Skolverket som är mest lämpad att bedöma hur själva separeringen av uppgifter ska genomföras i praktiken och hur det ska gå till tekniskt.

Utifrån uppgifternas höga skyddsvärde, att det inte finns något behov av uppgiften och att det går att med tekniska metoder dölja uppgiften i fråga bedömer vi att det uttryckligen ska framgå att uppgift om placeringen i utbildningsverksamhet i registret ska skiljas från uppgifter om barnet eller eleven.

Särskilt om skyddade personuppgifter i frånvaroregistret och hos huvudmännen

Vår bedömning: Det är särskilt viktigt att uppgifter om var i landet som barn eller elever med skyddade personuppgifter vistas och bor inte röjs. En uppgift som kan röja vistelseort är barnets eller elevens placering i utbildningsverksamhet. Vårt förslag om att skilja uppgiften om barnets eller elevens placering i utbildningsverksamhet från övriga uppgifter om barnet medför ett gott skydd även för barn och elever med skyddade personuppgifter.

Ett barn kan behöva skyddas till följd av att vårdnadshavaren lever under hot eller förföljelse. Men barnet kan i vissa lägen även behöva skyddas från vårdnadshavarna. Skyddet för barnets uppgifter kan åstadkommas på olika sätt.

En person kan få så kallat skyddade personuppgifter om hen är utsatt för våld eller hot. Då skyddar Skatteverket uppgifterna, som namn och adress, i folkbokföringsregistret. Det finns tre olika typer av skydd. Vilket skydd en person får beror på dennes situation. Vanligtvis handlar det om sekretessmarkering eller skyddad folkbokföring.

Skatteverket kan fatta beslut om en sekretessmarkering. Det gör det svårare för andra att få tillgång till den enskildes personuppgifter i folkbokföringsregistret. Den omfattar den enskildes samtliga personuppgifter. Sekretessmarkeringen fungerar endast som en varnings-signal om att göra en noggrann sekretessprövning innan uppgifterna lämnas ut.

Skatteverket kan även fatta beslut om skyddad folkbokföring om den enskilde riskerar att bli utsatt för brott, förföljelse eller allvarliga trakasserier. Detta är en omfattande skyddsåtgärd där personen ofta behöver flytta och personens adress i folkbokföringen inte längre stämmer överens med var personen faktiskt bor.

En person kan i vissa fall få fingerade personuppgifter. Detta beslutas av Polismyndigheten och innebär att en person får ett nytt namn och ett nytt personnummer.

När det gäller barn och elever med sekretessmarkering eller skyddad folkbokföring kan särskilda åtgärder behöva vidtas i frånvaroregistret för att säkerställa ett tillräckligt skydd för uppgifterna. Fingerade personuppgifter bör kunna behandlas som vilka uppgifter som helst i registret utan att någon ytterligare åtgärd eller särskilt skydd ska behövas för uppgifterna.

Enligt Skatteverkets vägledning för hantering av skyddade personuppgifter²⁴⁰ rekommenderas att begränsa det antal personer som har möjlighet att ta del av skyddade personuppgifter i it-system samt markera tydligt i systemen om personuppgifterna är skyddade. Vidare bör det tas fram rutiner för uppföljning av att uppgifterna hanteras på ett säkert sätt inom verksamheten samt rutiner för hur verksam-

²⁴⁰ Skatteverkets webbplats. *Vägledning för hantering av skyddade personuppgifter*. Hämtad 2025-06-12. Se även E-samverkansprogrammet (2023). *Skyddade personuppgifter – myndigheternas hantering*. Dnr ES2023-12.

heten ska agera om de skyddade personuppgifterna skulle röjas. Skolverket beskriver att en säker hantering av skyddade personuppgifter bland annat bygger på att det finns tydliga rutiner för hur skyddade personuppgifter ska hanteras, att tillgången till skyddade personuppgifter begränsas, att de som ska hantera uppgifterna har goda kunskaper om skyddsåtgärderna och de tillämpliga bestämmelserna om sekretess och tystnadsplikt.²⁴¹

Det är av särskild vikt att uppgifter om barn och elever med skyddade personuppgifter kan hanteras säkert i frånvaroregistret. Ett röjande av uppgifter som exempelvis kan avslöja var barnet eller eleven befinner sig geografiskt kan få mycket allvarliga konsekvenser för den det berör. Därför måste såväl Skolverket som de myndigheter som bereds tillgång till uppgifterna i registret ha en godtagbar säkerhetshantering om utlämnandet gäller ett barn eller en elev med skyddade personuppgifter. Vi bedömer att det är av stor vikt att Skolverket tar fram rutiner för hur uppgifterna ska hanteras i frånvaroregistret. Det är även nödvändigt att säkerställa att det finns tillräckliga säkerhetsrutiner och it-säkerhet som garanterar att uppgifterna inte röjs.

Ett sätt att åstadkomma detta är att ha någon form av märkning hos Skolverket redan vid det tillfälle då en uppgift om frånvaro och närvaro rapporteras om ett barn eller en elev. För att åstadkomma en sådan märkning förutsätts dock tillgång till information från Skatteverket (Navet) om att ett barn har skyddade personuppgifter. Flera av Skolverkets it-system gör den typen av slagningar mot Navet i dag för att hantera denna typ av flaggning. Att tydligt låta det framgå i myndighetens it-system att barnet i fråga har skyddade personuppgifter kan i sig, tillsammans med rutiner och kunskap, bidra till att skyddet kan upprätthållas.

Skolverket har när det gäller digitala nationella prov en lösning för personer med skyddade personuppgifter. När Skolverket får kännedom från Skatteverket om att en individ har skyddade personuppgifter pseudonymiseras uppgifterna. I praktiken innebär det att uppgifterna "tvättas" så att de inte finns i klartext. Det bör vara möjligt att ta till vara den kunskapen och tekniken även för skyddade personuppgifter i frånvaroregistret. För det fall skyddade personuppgifter är pseudonymiserade är det centralt att uppgifterna separeras från nycklarna i fråga.

²⁴¹ Skolverkets webbplats. *Hantering av personuppgifter (GDPR)*. Hämtad 2025-06-12.

Om ett barn har skyddade personuppgifter är det ofta barnets vistelseort som behöver skyddas, alltså var barnet bor. Kännedom om att barnet har en placering i en skola i en mindre kommun eller är placerad hos en liten enskild huvudman kan riskera att helt röja barnets vistelseort. Ett sätt att kunna säkerställa att vistelseorten inte röjs är att barnets eller elevens placering i en viss utbildningsverksamhet skiljs från uppgifterna om barnet eller eleven i frånvaroregistret.

En uppgift om vid vilka tillfällen och tidpunkter som ett barn eller elev har deltagit i undervisningsverksamhet eller varit frånvarande kan knappast röja var barnet vistas eller bor.

Huvudmännen har ansvar för att fullgöra rapporteringen på ett fullgott sätt. Skolverket bör dock ta ett visst ansvar för att rapporteringen av skyddade personuppgifter fungerar. Det innebär att myndigheten behöver beskriva och informera om hur rapporteringen ska fullgöras. Vid behov kan myndigheten även i föreskrift reglera hur rapportering ska ske.

En utmaning i sammanhanget är att alla huvudmän inte har rutiner eller förutsättningar för att hantera barn och elever med skyddade personuppgifter i sina it-system. Det är inte ovanligt att uppgifter om dessa elever hanteras i särskild ordning, ofta på papper och i pärmar som hålls separerade och inlåsta. För att rapporteringsskyldigheten ska kunna fullgöras behöver uppgifterna finnas i de it-system varifrån uppgifterna ska rapporteras in till Skolverket. Huvudmännen behöver ställa krav på systemleverantörerna av de it-system som hanterar skyddade uppgifter. Det innebär att systemen måste vara utformade så att de skyddar uppgifterna mot obehörig åtkomst, manipulation och förlust. Detta inkluderar tekniska åtgärder som kryptering, åtkomstkontroll och säkra lagringslösningar, samt administrativa rutiner och policys för hur uppgifterna ska hanteras.

Skolverket har god kunskap om hur barns och elevers skyddade uppgifter ska och får hanteras. Myndigheten bör i det sammanhanget även kunna ge erforderligt stöd till huvudmännen i samband med rapporteringen till frånvaroregistret.

Användningen av integritetshöjande tekniker och metoder vid utlämnande av uppgifter

Uppgifter från frånvaroregistret ska inte lämnas ut oftare än vad som är nödvändigt. Skolverket kan lämna ut uppgifter dagligen, månadsvis eller terminsvis till de myndigheter som har rätt att ta del av uppgifterna, beroende på myndigheternas respektive behov. En integritetshöjande metod som kan användas av Skolverket är att differentiera vilka uppgifter som lämnas ut och på vilket sätt, där så är möjligt och lämpligt. Vissa typer av utlämnande, exempelvis om det lämnas ut uppgifter terminsvis eller om uppgifterna inte behöver lämnas ut som individuppgifter, bör kunna förenas med användningen av integritetshöjande tekniker.

Skolverket får bedöma med vilken frekvens en myndighet som får ta del av uppgifter ur registret ska få sådan tillgång.

Vi bedömer att det är lämpligt att reglera i förordning att Skolverket ska använda sig av integritetshöjande metoder och tekniker vid behandling av personuppgifter i frånvaroregistret. Detta innebär utlämnande av uppgifter från registret.

En sådan teknik kan vara pseudonymisering av uppgifter vid utlämnande, särskilt när de ska lämnas över i en större sammanställning eller för statistik. I vissa fall, om uppgifterna ska användas för dataanalys och urval, kan en lösning vara att pseudonymisera uppgifterna och behålla nyckeln till krypteringen hos Skolverket. När det väl finns ett urval av elever utifrån utfallet är det möjligt för Skolverket att tillhandahålla personuppgifterna för just de barn och elever som är aktuella.

Vi bedömer inte att det är lämpligt att i förordning reglera vilka integritetshöjande tekniker eller metoder som ska användas.

9.4.15 Elektroniskt utlämnande av uppgifter från frånvaroregistret

Vårt förslag: Personuppgifter får lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt.

Ett elektroniskt utlämnande av uppgifter från frånvaroregistret ska vara tillåtet om det inte är olämpligt. Med elektroniskt utlämnande avses såväl utlämnande genom direktåtkomst, alltså att en mottagare har direkt tillgång till någon annans register eller databas och därigenom på egen hand kan ta del av information, som annat elektroniskt utlämnande, exempelvis utlämnande genom e-post eller direkt överföring från ett datorsystem till ett annat.²⁴²

Det ska vara upp till Skolverket att avgöra om elektroniskt utlämnande över huvud taget är lämpligt och i så fall i vilken form. Bedömningen av om utlämnandet är olämpligt ska ske med beaktande av eventuella bestämmelser om sekretess, vad syftet med utlämnandet är, vem mottagaren är, vilka uppgifter det rör sig om samt om nödvändiga säkerhetsåtgärder är vidtagna.

En reglering av hur utlämnande får ske bör som huvudregel vara teknikneutral. Den föreslagna regleringen lämnar utrymme för såväl direktåtkomst som för utlämnande på medium för automatiserad behandling. Eftersom den tekniska utvecklingen har lett till att effektivitetsvinster kan uppnås med en fråga/svar-tjänst, väljer myndigheter ofta en sådan automatiserad lösning i stället för direktåtkomst. Vi förordar därför att utlämnandet i största möjliga mån inte genomförs med direktåtkomst, men anser att det bör vara upp till utlämnande myndighet, det vill säga Skolverket, att slutligen bedöma detta.

Skolverket har då att i varje enskilt fall bedöma på vilket sätt uppgifterna ska tillhandahållas och hur tillhandahållandet ska utformas. Genom att utforma utlämnandefunktionen på ett ändamålsenligt och lämpligt sätt kan integritetsrisker i tillhandahållandet minskas eller i bästa fall undvikas.

I princip all personuppgiftsbehandling på myndigheter sker i dag digitalt, och det är inte motiverat med ett analogt utlämnandesätt som norm. Ett elektroniskt utlämnande av uppgifter kan ske säkert med hjälp av tekniker såsom filöverföring och API:er mellan tekniska

²⁴² Se HFD 2015 ref. 61.

system. Autentiserings- och auktorisationsprocesser säkerställer att utlämnandet sker till en behörig part. Kryptering och andra säkerhetsmekanismer kan göra att överföringen av uppgifterna sker på ett betryggande sätt.²⁴³

9.4.16 Ändringar i offentlighet- och sekretesslagen

För att skydda uppgifterna i samband med rapporteringen, i själva frånvaroregistret och hos mottagarna, föreslår vi att det ska införas nya bestämmelser i OSL. Det ska införas en bestämmelse till skydd för enskildas personliga förhållanden vid rapportering utifrån olika utbildningsformer, en bestämmelse till skydd för enskildas personliga förhållanden hos Skolverket samt en bestämmelse om överföring av sekretess till andra myndigheter för uppgifter om ett barns eller en elevs frånvaro och närvaro.

Sekretess och tystnadsplikt

Bestämmelser om sekretess finns i OSL. Sekretess definieras som ett förbud mot att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt.²⁴⁴ De uppgifter som sekretessbestämmelserna ska skydda är viss slags information med visst innehåll. Syftet är dock att en sekretessreglering inte ska innebära en större begränsning av offentlighetsprincipen än vad som är nödvändigt för att värna det intresse som sekretessen är avsedd att skydda.²⁴⁵

Det finns vissa sekretessbestämmelser som gäller oavsett i vilken verksamhet eller vid vilken myndighet uppgiften förekommer. Sekretess gäller exempelvis för uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs.²⁴⁶ Sekretessen gäller dock inte för en uppgift som tas in i ett beslut.

Det finns en grundläggande sekretessbestämmelse som innehåller en direkt koppling till den generella dataskyddsregleringen. Enligt bestämmelsen gäller sekretess för en personuppgift om det kan antas

²⁴³ eSamverkansprogrammet (2022). *En modern registerförfattning*. ES2022-06.

²⁴⁴ 3 kap. 1 § OSL.

²⁴⁵ 7 kap. 1 § OSL.

²⁴⁶ 21 kap. 1 § OSL.

att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med dataskyddsförordningen eller DSL.²⁴⁷

Det behövs ytterligare reglering för att skydda uppgifter om barns och elevers frånvaro hos huvudmännen

Vår bedömning: Befintliga sekretessbestämmelser i 23 kap. OSL är inte tillräckliga för att skydda uppgifter om enskildas personliga förhållanden i samband med rapportering till Skolverket.

När en myndighet i sin egenskap av huvudman rapporterar uppgifter blir dessa sammanställningar allmänna handlingar hos huvudmännen. Uppgifter om barns och elevers frånvaro och närvaro finns redan i dag hos samtliga huvudmän, men att uppgifter sammanställs hos en myndighet och sedan skickas till Skolverket innebär att nya allmänna handlingar skapas. Detsamma gäller om uppgifterna skickas var för sig.

Vi bedömer att den befintliga sekretess som finns till skydd för enskilda i utbildningsverksamhet i 23 kap. OSL inte är tillräcklig.²⁴⁸ Det är upp till varje myndighet att bedöma om en uppgift omfattas av sekretess eller inte. Redan i dag finns olika nivåer av skydd i bestämmelserna i 23 kap. OSL. Inom förskolan och annan pedagogisk omsorg gäller ett omvänt skaderekvisit, alltså en presumtion för sekretess. I förskoleklass, grundskola, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan skyddas inte en uppgift av frånvaro eller närvaro av sekretess i dag.²⁴⁹ Motsvarande gäller även för fritidshemmet.²⁵⁰

Uppgifter om barns och elevers frånvaro och närvaro finns redan i dag hos samtliga huvudmän som bedriver utbildningsverksamhet (se avsnitt 9.2). Även uppgifter om vilka barn och elever som är placerade i verksamheten finns hos samtliga huvudmän.

²⁴⁷ 21 kap. 7 § OSL.

²⁴⁸ Bestämmelsen i 23 kap. 1 § OSL reglerar vad som gäller för sekretess i förskola och viss annan pedagogisk omsorg. Bestämmelsen i 23 kap. 2 § OSL reglerar vad som gäller för sekretess i förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola.

²⁴⁹ Om inte uppgiften är en del av sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats enligt första stycket. Alternativt om uppgift är en del av sådan elevstödande verksamhet, en uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier enligt andra stycket.

²⁵⁰ 23 kap. 3 § OSL.

Det ska inte vara möjligt att få ut uppgifter om barn och elever från flera eller samtliga offentliga huvudmän och på så sätt bereda sig tillgång till delar av frånvaroregistret. Det är därför nödvändigt att dessa uppgiftsmängder har ett starkt sekretesskydd redan hos huvudmännen. Vi bedömer att det måste vara möjligt att skydda sammanställningarna av uppgifter som rapporteras till Skolverket.

Vi föreslår att det ska införas sekretess för de uppgifter som rapporteras in hos samtliga rapporteringsskyldiga huvudmän. Sekretess bör gälla för uppgift om enskilds personliga förhållanden som rapporteras till Skolverket enligt lagen om frånvaroregister.

Som vi tidigare beskrivit i detta avsnitt bedömer vi att uppgifterna har ett mycket högt skyddsvärde och ska skyddas av absolut sekretess hos Skolverket. Vi bedömer att uppgifterna bör skyddas av samma nivå av skydd även hos utbildningsanordnarna som är rapporteringsskyldiga.

Vidare anser vi att bestämmelserna om sekretess för frånvaro- och närvarouppgifter ska följa rådande systematik i 23 kap. OSL. Av den anledningen föreslår vi ett nytt stycke om sekretess för enskildas personliga förhållanden som rapporteras enligt lagen om frånvaroregister i 23 kap. 1–3 §§ OSL beroende på vilken utbildningsverksamhet som uppgiften förekommer i.

För enskilda huvudmän finns motsvarande bestämmelse avseende tystnadsplikt.²⁵¹ Det behövs ingen ytterligare reglering för att det ska vara möjligt att skydda de frånvarouppgifter som rapporteras från enskilda huvudmän till Skolverket.

Det finns inga allmänna handlingar hos enskilda huvudmän

Det finns en skillnad i de regelverk som styr huvudmännens informationshantering och krav kopplade till detta. För huvudmän som är myndigheter (staten, regioner och kommunerna) gäller bland annat tryckfrihetsförordningen (TF) och OSL samt ett antal andra regelverk som styr hur myndigheterna får hantera sin information. Samtliga dessa regelverk har som utgångspunkt den insynsprincip som möjliggörs genom att huvudregeln är att handlingar som är inkomna eller upprättade till myndigheten är allmänna och ska vara möjliga att ta

²⁵¹ 29 kap. 14 § skollagen.

del av. Denna huvudregel begränsas av att uppgifter i handlingarna i vissa situationer är sekretessbelagda.

Enskilda huvudmän omfattas inte av offentlighetsprincipen och handlingar hos enskilda huvudmän är inte allmänna. Det innebär även att bestämmelserna i OSL inte är tillämpliga för dem. Vad som gäller för enskilda huvudmän framgår i stället av särskilda bestämmelser om uppgiftsskyldighet och tystnadsplikt som kommer till uttryck i skollagen.

Frågan om offentlighetsprincipen ska införas för enskilda huvudmän har utretts tidigare och det finns lagförslag som innebär enskilda huvudmän ska jämföras med myndigheter när det gäller offentlighetsprincipen.²⁵² Även Skolinformationsutredningen har lämnat förslag om att antingen införa offentlighetsprincipen för vissa enskilda huvudmän eller att införa en insynsprincip för vissa fristående huvudmän.²⁵³

Om även enskilda huvudmän skulle omfattas av de bestämmelser som gäller för allmänna handlingar och sekretess kommer samma resonemang att gälla för dessa huvudmän som för huvudmän som är myndigheter. Vi bedömer inte att det skulle krävas följdändringar avseende frånvaroregistret om något av ovan nämnda lagförslag realiserar.

Enskildas affärs- och driftsförhållanden omfattas i vissa fall av sekretess. Vi bedömer emellertid inte att den statistik som Skolverket kommer kunna framställa utifrån uppgifter om frånvaro omfattas av den sekretess som gäller för enskildas affärs- och driftsförhållanden.

Det finns behov av skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i frånvaroregistret

Vår bedömning: Det finns behov av att skydda uppgifter om enskildas personliga förhållanden när de förekommer i frånvaroregistret.

²⁵² Se betänkandet *Ökad insyn i fristående skolor* (SOU 2015:82), lagrådsremissen den 15 februari 2018 *Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor* (U2018/00617) samt promemorian *Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag* (U2019/00336).

²⁵³ SOU 2024:28 *Offentlighetsprincipen eller insynslag*.

Med en handling avses en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.²⁵⁴ En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet.²⁵⁵

I samband med att rapporteringsskyldiga huvudmän skickar uppgifter till Skolverket inkommer dessa uppgifter till myndigheten. Registret kommer i sig att vara en allmän handling då det förs fortlöpande över tid hos Skolverket. Vidare kommer uppgifterna att upprättas hos de statliga, regionala och kommunala huvudmännen i samband med att uppgifterna rapporteras till Skolverket. Detta innebär att det kommer att uppstå allmänna handlingar hos flera myndigheter i samband med rapporteringen till frånvaroregistret och annan hantering. Som huvudregel är allmänna handlingar offentliga. Tillgången till allmänna handlingar kan begränsas genom sekretess.

Sammanställningar över barns och elevers frånvaro- och närvarouppgifter kan anses utgöra kartläggning i RF:s mening. Uppgifterna säger någonting om barnet eller eleven har befunnit sig i utbildningsverksamheten eller inte. Vidare förekommer det även uppgifter som möjliggör att barn i fråga kan identifieras (namn och personnummer). Det förekommer även uppgifter om var hen har sin placering i utbildningsverksamhet, även om placeringen endast framgår momentant innan uppgifterna skiljs åt i frånvaroregistret.

Även om skäl till frånvaron inte ska framgå i frånvaroregistret finns det ofta ett samband mellan ett barns eller elevs hälsa och frånvaro från utbildning. Det vill säga att barnet eller eleven har varit sjuk och därför inte deltagit i utbildningsverksamheten. Även om uppgift om placeringen ska avskiljas är det möjligt att utifrån den uppgiften utläsa var i landet barnet eller eleven vistas eller bor, särskilt om placeringen är på en mindre, identifierbar utbildningsverksamhet. I vissa fall kan det även vara möjligt att placeringen säger någonting om barnet eller elevens anknytning till en viss religion. Så kan vara fallet om skolan i fråga har konfessionell inriktning.

I sammanhanget kan även konstateras att uppgifter om barn och elever är skyddsvärda i sig. Barn åtnjuter särskilda rättigheter och anses i många sammanhang vara i behov av särskilt skydd för att dessa

²⁵⁴ 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF).

²⁵⁵ 2 kap. 4 § TF.

rättigheter ska säkerställas gentemot det offentliga. Det finns även regler om det barnrättsperspektiv som ska förekomma i lagstiftningsärenden för att värna att just barnens rättigheter tillvaratas i tillräcklig utsträckning. Även i dataskyddsrättsligt hänseende har barn ansetts behöva särskilt skydd. Det kommer exempelvis till uttryck i de åldersgränser som finns för när ett barn anses kunna ge ett giltigt samtycke och nationella regler om åldersgränser för sociala medier.

Utifrån ovanstående bedömer vi att uppgifter om barn och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet ska omfattas av sekretessregleringen och ges lämpligt skydd.

Det finns ett behov av nya sekretessregler

Vårt förslag: Två nya bestämmelser ska placeras i 40 kap. OSL. En ny bestämmelse om sekretess för uppgifter i frånvaroregistret ska införas i 40 kap. 7 g § OSL. En ny bestämmelse om överföring av sekretess för uppgifter i frånvaroregistret ska införas i 40 kap. 7 h § OSL. För att skydda uppgifterna när de förekommer i utbildningsverksamheten ska befintliga sekretessbestämmelser i 23 kap. OSL ändras.

Nuvarande regelverk ger inte tillräckliga förutsättningar för att skydda uppgifter som ska finnas i frånvaroregistret. Även om uppgifterna redan finns i dag hos huvudmän och hemkommuner finns det ingen uppgiftssammanställning på det sätt som vi nu föreslår. Nuvarande regelverk i OSL är inte tillräckligt för att säkerställa att uppgifterna får erforderligt sekretesskydd i registret.

De nya bestämmelserna om sekretess i det nationella frånvaroregistret ska placeras i 40 kap. OSL. I 40 kap. OSL regleras vad som gäller för diverse olika typer av verksamhet och register, bland annat biblioteksverksamhet, begravningsverksamhet, självavstängningsregister och verksamheten vid Utbetalningsmyndigheten. Vi har övervägt olika placeringar av sekretessen för registret. Att införa nya bestämmelser om sekretess för uppgifter i frånvaroregistret stör inte nuvarande ordning och logik i lagen.

Vi föreslår att det ska införas en ny bestämmelse om sekretess för enskildas personliga förhållanden när uppgifterna finns i frånvaro-

registret hos Skolverket. Den nya bestämmelsen ska placeras i 40 kap. 7 g § OSL.

Vi föreslår även att det ska införas en bestämmelse om överföring av sekretess till myndigheter som får ta del av uppgifter ur frånvaroregistret. De myndigheter som ska kunna tillämpa bestämmelsen om överföring av sekretess är de myndigheter som räknas upp i 3 kap. 1 § förordningen om frånvaroregister. Den nya bestämmelsen ska placeras i 40 kap. 7 g § OSL.

Rapporteringsskyldigheten för huvudmän bryter den sekretess respektive tystnadsplikt som gäller i utbildningsverksamhet

Våra förslag innebär att den sekretess respektive tystnadsplikt som gäller enligt 23 kap. OSL och 29 kap. 14 § skollagen får brytas. Förslagen innefattar sekretessbrytande bestämmelser om uppgiftsskyldighet för huvudman. Huvudmännen har i och med detta ett tillräckligt stöd för att rapportera in uppgifterna till Skolverkets register.

Om en viss uppgift hos en myndighet är skyddad av en sekretessbestämmelse gäller sekretessskyddet i förhållande till andra myndigheter. Sekretess hindrar dock inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.²⁵⁶ Det är en generell regel som medför att sekretessen mellan myndigheter ger vika för uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldighet. Detsamma gäller om en uppgift är skyddad av tystnadsplikt hos en enskild huvudman. Bestämmelsen är även tillämplig när det gäller att lämna uppgifter mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet.

Vi föreslår att det ska införas en uppgiftsskyldighet för huvudmän i 29 kap. 19 c § skollagen, med hänvisning till lagen om frånvaroregister. Denna uppgiftsskyldighet är en sådan uppgiftsskyldighet som följer av lag, varför verksamheterna inte hindras av sekretess i fullgörandet av sin rapporteringsskyldighet till Skolverket.

²⁵⁶ Se 10 kap. 28 § OSL.

Sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden i frånvaroregistret ska skyddas

Vårt förslag: En ny bestämmelse i 40 kap. 7 g § OSL ska införas. Bestämmelsen innebär att uppgifter om barn och elevers personliga förhållanden skyddas hos Skolverket.

Det behövs särskilt skydd för enskildas personliga förhållanden när uppgiften förekommer i frånvaroregistret. Vi föreslår att det ska införas en ny bestämmelse som säkerställer ett tillräckligt sekretessskydd för sådana uppgifter i registret.

Merparten av uppgifterna som kan komma att ingå i frånvaroregistret är uppgifter som var för sig inte är särskilt integritetskänsliga. Registret kommer innehålla detaljerade uppgifter som avslöjar om ett barn eller en elev har varit på plats i utbildningsverksamheten eller inte under en viss tidsperiod. Mot denna bakgrund anser vi att uppgifterna behöver ges ett sekretessskydd. Det bör därför införas särskilda sekretessbestämmelser till skydd för enskildas personliga förhållanden när de förekommer i frånvaroregistret hos Skolverket.

Några överväganden om nivån på skydd som behövs för enskildas uppgifter i frånvaroregistret

Vårt förslag: Vi föreslår att uppgifterna ska skyddas av absolut sekretess.

I vissa fall gäller absolut sekretess, vilket framgår av att sekretessbestämmelsen saknar skaderekvisit. Vi föreslår att det ska införas absolut sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden när uppgiften förekommer i frånvaroregistret.

Uppgifterna som kommer att finnas i frånvaroregistret är detaljerade uppgifter om i stort sett samtliga barn och elever i Sverige som deltar i någon form av utbildningsverksamhet. Barns och elevers frånvaro och närvaro registreras redan i dag av utbildningsverksamheterna, men frånvaroregistret innebär en helt ny sammanställning av uppgifter. Det är en integritetskänslig sammanställning av uppgifter just för att registret innehåller uppgifter om barn. Vidare innebär registret

att det finns en sammanställning över var samtliga barn och elever som deltar i utbildningsverksamhet befinner sig vid vissa tidpunkter.

Därutöver är flera av utbildningsformerna som föreslås ingå i registret obligatoriska att delta i för barn och elever, vilket innebär att det inte finns någon möjlighet att inte förekomma i registret. Även känsliga personuppgifter om barn kan komma att behandlas i registret vilket ytterligare talar för att uppgifterna behöver särskilt skydd.

Den omfattande insamlingen i kombination med att de uppgifter som samlas in rör barn och att de individer vars personuppgifter behandlas inte kan motsätta sig behandlingen, talar för att behandling av personuppgifter i frånvaroregistret innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten. Uppgifter i frånvaroregistret bör därför skyddas av absolut sekretess.

Hur länge ska sekretessen gälla?

Det finns skäl att införa tidsfrister för den sekretess som föreslås. För uppgifter i utbildningsverksamhet gäller sekretess i sjuttio år.²⁵⁷ Vi har övervägt att ha samma tidsfrister för sekretess i det nationella frånvaroregistret som gäller i utbildningsverksamhet.

Det är dock obehövt med en så omfattande tidsgräns för uppgifterna i frånvaroregistret. Vi föreslår att uppgifterna ska raderas årsvis från frånvaroregistret. När uppgifterna finns i statistikverksamhet gäller de regelverk som i övrigt gäller för statistik och så kallad statistiksekretess.²⁵⁸

Sammantaget innebär detta att uppgifter om barn och elever kommer att finnas i frånvaroregistret under ett års tid. Det finns därför skäl att införa en tidsgräns för sekretess som står i proportion till hur länge uppgifterna kan finnas i registret. Vi föreslår därför att sekretessen för uppgifterna ska gälla i tjugo år.

²⁵⁷ 23 kap. 1–2 §§ OSL.

²⁵⁸ 24 kap. 8 § OSL.

Sekretessbrytande uppgiftsskyldighet

De myndigheter som räknas upp i 3 kap. 1 § förordningen om frånvaroregister kommer att kunna begära ut uppgifter i frånvaroregistret för att sedan använda uppgifterna i den egna verksamheten. Ett sådant utlämnade förutsätter en begäran från berörd myndighet. Skolverket är i denna situation skyldig att lämna ut uppgifterna.²⁵⁹ Denna uppgiftsskyldighet är sekretessbrytande.²⁶⁰

Frågan om vilket skydd uppgifterna får hos den mottagande myndigheten behandlas i det följande (överföring av sekretess).

Överföring av sekretess till andra myndigheter

Vårt förslag: En ny bestämmelse, 40 kap. 7 h § OSL om överföring av sekretess ska införas. Detta gör det möjligt att skydda uppgifterna hos den mottagande myndigheten i det fall uppgifterna inte är sekretessreglerade där. Om det inte finns någon primär sekretessbestämmelse för den mottagande myndigheten kommer uppgifterna att omfattas av absolut sekretess.

Sekretessskyddet som en sekretessbestämmelse ger följer som huvudregel inte med en uppgift när den lämnas från en myndighet till en annan. Det beror bland annat på att behovet av och styrkan i sekretess inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Detta intresse måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndighetens verksamhet. Offentlighetsintresset kan kräva att uppgifter som behandlas som hemliga hos en myndighet är offentliga hos en annan myndighet som har inhämtat dem hos den förstnämnda myndigheten. Det finns ingen generell bestämmelse om överföring av sekretess mellan myndigheter.²⁶¹ Det finns dock i OSL särskilda bestämmelser om så kallad överföring av sekretess. Överföring av sekretess innebär inte, som kan missförstås, att uppgiften blir sekretessbelagd hos den mottagande myndigheten. Det handlar i stället om att den mottagande myndigheten har att tillämpa samma bestäm-

²⁵⁹ Se avsnitt 9.4.12.

²⁶⁰ 10 kap. 28 § OSL.

²⁶¹ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., del A, s. 75 och 76. Se även exempelvis SOU 2024:95, s. 83.

melse som den utlämnande myndigheten, såvida det inte finns en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig.²⁶²

Motsvarande gäller om en myndighet har elektronisk tillgång till en sekretessreglerad uppgift hos en annan myndighet.²⁶³

Om ingen av dessa förutsättningar är uppfyllda blir uppgiften offentlig hos den mottagande myndigheten.

Vi föreslår att det i förordningen om frånvaroregister uttryckligen ska anges vilka myndigheter som, utifrån sina och samhällets behov, ska få möjlighet att ta del av uppgifter från frånvaroregistret. Redan detta är en kraftig begränsning till skydd för uppgifterna. Att i förordning reglera vilka myndigheter som kan vara mottagare av uppgifterna gör det tydligt till vem och för vilket syfte som uppgifterna i registret lämnas ut. Utöver denna begränsning i utlämnandet anser vi att det även är nödvändigt att uppgifterna får ett starkt skydd när de finns i den mottagande myndighetens verksamhet.

Vi föreslår därför att det ska införas en bestämmelse om överföring av sekretess till myndigheter som kan få uppgifter utlämnade från frånvaroregistret.

Några överväganden om nivån på skydd som behövs för barn och elevers uppgifter när de förts över till en annan myndighet

Vid bedömningen av vilken styrka sekretessen bör ha hos en mottagande myndighet måste en lämplig avvägning mellan skydds- och offentlighetsintressena göras.²⁶⁴

Skyddsnivån för uppgifter hos de mottagande myndigheterna varierar. Hos Försäkringskassan gäller ett rakt skaderekvisit för uppgifter i ärenden som rör förmåner och ersättningar.²⁶⁵ För utbildningsverk-

²⁶² En primär sekretessbestämmelse är en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa direkt, i detta fall den mottagande myndigheten.

²⁶³ 7 kap. 2 § OSL.

²⁶⁴ När det gäller avvägningen av vilken sekretessnivå som ska gälla bör inte mer sekretess än vad som är nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen åstadkommas. Sekretessbestämmelser är bland annat uppbyggda med olika styrka, så kallade skaderekvisit. Det finns olika typer av sådana rekvisit. Exempelvis innebär det raka skaderekvisitet att sekretess kan gälla i den utsträckning det behövs, samtidigt som insynen i myndigheternas verksamhet inte inskränks mer än nödvändigt.

²⁶⁵ Socialförsäkringssekretessen regleras i 28 kap. 1 § OSL. Bestämmelsen är uppbyggd med ett så kallat rakt skaderekvisit. Enligt bestämmelsen gäller sekretess om det kan antas att den enskilde eller dennes närstående lider men om uppgiften röjs. Bedömningen utgår ifrån uppgiftens art. Ofta kommer känsliga uppgifter att vara sekretessbelagda. En sådan uppgift kan dock lämnas ut om en bedömning görs att sekretess inte gäller. Uppgiften kan också lämnas ut om det finns en sekretessbrytande bestämmelse.

samhet som bedrivs hos en offentlig huvudman gäller sekretess enligt 23 kap. 1–3 §§ OSL. Beroende på vilken typ av utbildningsverksamhet det är fråga om gäller olika skaderekvisit. För förskola och annan pedagogisk verksamhet gäller omvänt skaderekvisit, det vill säga en presumtion för sekretess.²⁶⁶ I förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola gäller rakt skaderekvisit, det vill säga en presumtion för offentlighet.²⁶⁷ I socialtjänsten omvänt skaderekvisit, det vill säga en presumtion för sekretess.

Att nivån på sekretesskyddet hos mottagande myndigheter varierar innebär att det är svårt att anpassa skyddet för frånvaro- och närvarouppgifter till olika verksamheter, det vill säga att i en och samma bestämmelse ange en viss nivå på sekretesskyddet som ska gälla för samtliga mottagande myndigheter. Det är också rimligt att uppgifter om barns och elever frånvaro och närvaro får det skydd som redan gäller i den mottagande myndighetens verksamhet, exempelvis för uppgifter i ett ärende. Nivån på det skyddet har lagstiftaren redan bedömt som lämpligt. Det är även svårt för en myndighet att hålla isär olika sekretessbestämmelser för olika uppgifter som förekommer i samma del av verksamheten. När uppgifterna om barn och elever finns i frånvaroregistret är avvägningen en annan och uppgifter i frånvaroregistret ska därför skyddas av absolut sekretess.

De mottagande myndigheterna kommer var och en att tillämpa de sekretessbestämmelser som gäller för den egna verksamheten. I vissa fall kommer det inte finnas någon tillämplig primär sekretessbestämmelse för den mottagande myndigheten. I ett sådant fall kommer myndigheten att kunna tillämpa överföringsbestämmelsen (så kallad sekundär sekretess). Det innebär att uppgifterna får samma skydd som hos Skolverket.

Den föreslagna sekretessregleringen är en viktig skyddsåtgärd i den personuppgiftsbehandling som förslagen medför.

²⁶⁶ 23 kap. 1 § OSL.

²⁶⁷ 23 kap. 2 § OSL.

Det behövs ingen ytterligare reglering för att skydda uppgifterna när de förekommer i Skolverkets statistikverksamhet

Vår bedömning: Statistiksekretessen i 24 kap. 8 § OSL är tillräcklig. Statistikverksamheten är en sådan självständig verksamhetsgren hos Skolverket att sekretess råder inom myndigheten mellan denna verksamhet och övrig verksamhet.

Sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde.²⁶⁸ Statistiksekretessen är enligt huvudregeln absolut.

Sekretess gäller mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.²⁶⁹ Det förekommer att myndigheter har en självständig verksamhetsgren som arbetar särskilt med statistik. Att statistikverksamheten är en egen självständig verksamhetsgren innebär att uppgifter därifrån inte kan lämnas ut från Skolverkets statistikverksamhet till någon annan del av Skolverkets verksamhet.²⁷⁰

När uppgifterna i frånvaroregistret har förts över till Skolverkets statistikverksamhet omfattas de av statistiksekretessen. Det finns inget behov av ytterligare sekretesskydd. De befintliga bestämmelserna ger ett tillräckligt skydd för uppgifterna när de förekommer inom Skolverkets statistikverksamhet.

²⁶⁸ 24 kap. 8 § OSL.

²⁶⁹ 8 kap. 2 § OSL.

²⁷⁰ Vissa undantag finns, se bland annat 24 kap. 8 § tredje stycket OSL.

9.4.17 Skolverket ska ges i uppdrag att förbereda införandet och ta fram en enkel tjänst för rapportering via webben

Ett uppdrag om att förbereda införandet

Vårt förslag: Regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att under två års tid, från och med den 1 juli 2026, förbereda införandet av frånvaroregistret.

I uppdraget ska det framgå att Skolverket särskilt ska beakta frågor om dataskydd och digital suveränitet. Skolverket ska säkerställa högsta möjliga integritetsskydd för personuppgifterna för de barn och elever som rapporteras till registret.

Uppdraget ska förenas med finansiering till Skolverket på sammanlagt 72 miljoner kronor.

Att utveckla och hålla frånvaroregistret innebär ökade kostnader för Skolverket. Det handlar om att bygga upp en intern it-förmåga och inköp av nödvändig teknisk utrustning. Det innebär även kostnader för att utveckla nya arbetssätt och processer för all hantering kring registret, liksom även informationsinsatser riktade till de huvudmän som kommer att omfattas av rapporteringsskyldighet till registret.

För att ge Skolverket tid att förbereda införandet bör regeringen ge ett uppdrag till. Uppdraget bör innefatta att genomföra nödvändig it-utveckling, utforma och besluta om föreskrifter för rapportering samt att genomföra informationsinsatser till huvudmännen så att de får goda möjligheter att förbereda sig.

I arbetet med uppdraget bör lärdomar från SCB:s regeringsuppdrag om att samla in skoldata direkt från systemleverantörerna särskilt tas till vara.²⁷¹

Att sammanställa personuppgifter om barn och elever i frånvaroregistret ställer höga krav på integritetshöjande åtgärder (se ovan avsnitt 9.4.14). Regeringen bör därför i uppdraget till Skolverket särskilt ange att lösningen så långt det är möjligt ska värna barnens och elevernas integritet och att Skolverket måste säkerställa att det nya registret och dess anslutningar ska uppnå en hög nivå av informations- och cybersäkerhet.²⁷² Att ge Skolverket ett förberedande uppdrag ger

²⁷¹ SCB (2024). *Föresättningar för att samla in nya skoldata från systemleverantörer*. Dnr A2023/1960.

²⁷² Se bland annat rekommendationer från Nationellt cybersäkerhetscenter (NCSC) och regeringens nationella strategi för cybersäkerhet 2025–2029, skr. 2024/25:121.

myndigheten mer tid att ta fram en säker och robust lösning och att vid behov samverka med externa aktörer. Det förberedande uppdraget kan även fungera som en förstudie och på så vis skapa möjligheter för Skolverket att förankra projektet hos de berörda aktörerna. Lärdomar och insikter som identifierats kan användas för att justera hur frånvaroregistret slutligen ska utformas och på så sätt möjliggöra ett effektivare införande.

Uppdraget bör förenas med tillräcklig finansiering för att frånvaroregistret ska vara utvecklat och redo att ta emot uppgifter från den 1 juli 2028. Det förberedande uppdraget ska förenas med finansiering till Skolverket på sammanlagt 72 miljoner kronor. Finansieringen av detta förklaras i avsnitt 13.3.3.

Ett uppdrag om att Skolverket ska tillhandahålla en enkel tjänst som möjliggör rapportering av frånvarouppgifter via webben

Vårt förslag: Skolverket ska få i uppdrag att ta fram ett webbgränssnitt där huvudmän som saknar digitala system för frånvarohantering kan rapportera in uppgifter för sina barn och elever. Syftet är att den administrativa bördan för dessa huvudmän ska minimeras. Webbgränssnittet ska inte ersätta befintliga lösningar på marknaden.

Inom grundskolan, förskolan och annan pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola och fritidshem, finns många små enskilda huvudmän. Vissa av dessa huvudmän saknar i dag digitala system för registrering av frånvaro och närvaro. Under hösten 2024 fanns det 987 enskilda huvudmän inom förskola med 30 eller färre barn i sin verksamhet. Totalt var 20 871 barn placerade i deras verksamheter. Antalet barn med placering hos en sådan mindre huvudman utgör en mycket liten del av den totala andelen barn och elever som omfattas av vårt förslag, endast 4,3 procent av alla barn inskrivna i förskolan har en placering hos en huvudman med 30 eller färre barn.²⁷³ Det handlar samtidigt om ett relativt stort antal huvudmän som i många fall kan antas ha små ekonomiska marginaler. I våra dialoger med

²⁷³ Under hösten 2024 var totalt 485 000 barn inskrivna i förskolan. Se bland annat Skolverket 2025, *Barn och personal i förskolan – hösten 2024*. 20 871 barn motsvarar således omkring 4,3 procent av alla barn inskrivna i förskolan.

mindre enskilda huvudmän inom förskolan framkommer att det även hos dem är vanligt förekommande med digitala system för att hantera frånvaro och närvaro. Men där system saknas kan kravet på att veckovis och digitalt rapportera in frånvaro och närvaro vara svårt att uppfylla till en rimlig kostnad. Det skulle exempelvis kunna innebära att huvudmannen behöver köpa in nya digitala system, som är utvecklade och prissatta för att motsvara behov hos större aktörer och därmed riskerar att bli onödigt dyra för mindre aktörer. Det finns därmed anledning att särskilt beakta dessa aktörer i vårt förslag.

Vi föreslår därför att Skolverket ska få i uppdrag att utöver den huvudsakliga lösningen, där rapportering ska ske maskin till maskin, även ta fram ett webbgränssnitt där små huvudmän kan rapportera in frånvaro eller närvaro för sina elever på ett sådant sätt att den administrativa bördan minimeras. Det kan handla om att ladda upp frånvaro eller närvaro i den form som uppgifterna registreras hos huvudmannen (exempelvis Excel-format), eller att manuellt rapportera uppgifterna. Webbgränssnittet bör utvecklas på ett sådant sätt att den stödjer eventuella beräkningar vid inrapporteringen, exempelvis så att vistelsetider automatiskt kan omräknas till timmar med frånvaro eller närvaro. Det kan också bidra till att minska inmatnings- eller beräkningsfel vid rapporteringen.

Skolverket bedömer kostnaden att utveckla en sådan tjänst till omkring 20 miljoner kronor. Vi föreslår att ta fram detta webbgränssnitt ska ingå som en del i uppdraget om att förbereda för införandet av ett frånvaroregister. Kostnaden för detta är inräknat i de 72 miljoner kronor som uppdraget föreslås finansieras med. Kostnader och finansiering beskrivs mer detaljerat i avsnitt 13.3.3.

9.4.18 Överväganden om ikraftträdande

Vårt förslag: Lagen (2027:000) respektive förordningen (2027:000) om frånvaroregister samt tillhörande förslag till ändringar i skollagen ska träda i kraft den 1 januari 2027. Bestämmelserna ska dock tillämpas först den 1 juli 2028.

Ändringarna i OSL samt förslag till ändring i förordningen med instruktion för Statens skolverk föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Skolverket har lämnat kostnadsuppskattningar för samtliga kostnader som uppstår i att förbereda inför, utveckla och förvalta frånvaroregistret. Skolverket uppger att myndigheten behöver minst två år på sig för detta arbete. Om registret ska tas fram på kortare tid innebära det högre kostnader.

Det är angeläget att vårt förslag om ett frånvaroregister realiseras så snart som möjligt. För varje år som ett sådant registret inte finns riskerar de felaktiga utbetalningarna från socialförsäkrings-systemet att fortgå med belopp uppemot 785 miljoner kronor årligen från föräldrapenningförmånerna som annars hade kunnat förhindras. I avsnitt 9.1 beskrivs nyttorna med ett frånvaroregister.

I dialogen med Swedish Edtech Industry och några it-leverantörer av olika skolplattformar har framkommit att it-leverantörerna behöver minst ett år för att utveckla sina system. Det bedöms ta ett år för att kunna följa den föreskrift om standard för rapporteringen som Skolverket ska besluta om. It-leverantörerna framhåller även att det är viktigt att få information från Skolverket i god tid om it-utvecklingen inte ska bli obehövt dyr. Det finns därmed skäl för att våra författningsförslag träder i kraft innan de ska tillämpas fullt ut.

Vi föreslår att författningarna om ett frånvaroregister samt tillhörande författningsändringar ska träda i kraft den 1 januari 2027. Av skälen som beskrivs ovan ska bestämmelserna dock tillämpas fullt ut från den 1 juli 2028.

Våra förslag om ändringar i OSL samt förslag till förordning om ändring i förordningen med instruktion för Statens skolverk föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Vi lämnar i avsnitt 9.4.17 förslag om att regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att från och med den 1 juli 2026 förbereda införandet av ett frånvaroregister. Uppdraget ska påbörjas den 1 juli 2026, innan våra författningsförslag träder i kraft och pågå fram till den 1 juli 2028. Genom att förena uppdraget med finansiering får Skolverket en tydlig signal att påbörja arbetet två år innan frånvaroregistret ska finnas på plats och tillhörande författning ska börja tillämpas.

Våra författningsförslag bedöms inte kräva övergångsbestämmelser.

10 Riskanalys av arbetsgivardeklarationen

Av vårt direktiv framgår att vi ska använda oss av analysmodellen *crime proofing*. Det är första gången ett sådant uppdrag ges till en offentlig utredning. Flera andra utredningar som tillsatts har nu fått i uppdrag att använda modellen. I detta kapitel beskriver vi modellen och resultatet av den analys av arbetsgivardeklarationerna vi gjort.¹

10.1 Crime proofing är ett sätt att förebygga fel och brott

Crime proofing är en analysmodell som kan användas för att förebygga fel och brott genom att analysera ett regelverk av något slag för att hitta risker och svagheter. Med hjälp av analysen kan brister i interna rutiner och arbetssätt upptäckas. Genom att göra en *crime proofing*-analys kan relevanta förslag på åtgärder tas fram. Det kan handla om att föreslå ändringar av regler som antingen minskar möjligheterna till brott eller stärker möjligheterna till kontroll.²

En rad olika aktörer har använt *crime proofing*, bland annat Göteborgs Stad. Förvaltningen där har analyserat vissa funktionsstöd. Försäkringskassan har använt analysen för att analysera regelverket för fritidskortet.

Som stöd för att göra analysen finns en särskilt framtagen mall.³ Mallen har arbetats fram av en arbetsgrupp inom det så kallade

¹ Analysen har dokumenterats i en separat promemoria. Där finns även en beskrivning av metoden och genomförandet.

² *Crime proofing* kan appliceras på vilket regelverk eller vilken process som helst, såväl befintliga som framtida. Regelverket i fråga kan vara ganska omfattande och komplicerat.

³ Mallen finns tillgänglig på Brottsförebyggande rådets (Brå) webbplats, www.bra.se. På webbplatsen finns även information om *crime proofing* och annat relevant material kopplat till analysmodellen.

MUR-nätverket⁴. Vid genomförandet av analysen ska deltagarna försöka sätta sig in i hur en kriminell aktör tänker och resonerar.

10.2 Valet att analysera individuppgifter i arbetsgivardeklarationer

Vi har övervägt att analysera en eller flera av de förmåner som är särskilt utpekade i vårt direktiv. Det har dock visat sig svårt att välja något lämpligt flöde eller särskilt hanteringsmoment för dessa. Förmånsregelverken och förmånsprocesserna är etablerade sedan länge. Vi har i stället valt att fokusera på individuppgifter i arbetsgivardeklarationer av flera skäl. Ett flertal myndigheter har tillgång till sådana uppgifter och använder dem i sina verksamheter, bland annat Försäkringskassan. Där kallas individuppgifter för månadsuppgifter. Individuppgifterna har betydelse för de utpekade förmånerna. Vi ville också ta reda på mer om kvaliteten på individuppgifterna utifrån hur de används i förmånerna.⁵ Nedan lämnas en kort redogörelse för vad en arbetsgivardeklaration är och vad den består av.

10.3 Individuppgifter i arbetsgivardeklarationer

Enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) ska bland annat den som betalar ut ersättning och är skyldig att göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter lämna en arbetsgivardeklaration till Skatteverket.⁶ Deklarationen innehåller uppgifter om utbetalda ersättningar, avdragen skatt och arbetsgivaravgifter. I allmänhet ska en deklaration lämnas i situationer när utbetalaren är arbetsgivare till den som tar emot ersättning. Det behöver dock inte finnas ett formellt anställningsförhållande mellan utbetalaren och betalningsmottagaren för att det ska uppkomma en skyldighet att betala arbetsgivaravgifter och göra skatteavdrag.⁷

⁴ Förkortningen MUR står för ”motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter mot missbruk och brott i välfärdssystemen”. Det är ett nätverk som består av 26 myndigheter. Myndigheterna samarbetar för att förhindra felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

⁵ I SOU 2023:47 *En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen*, kapitel 5, behandlas frågan om individuppgifternas kvalitet. Där beskrivs även hur uppgifterna hanteras.

⁶ Bestämmelserna om att uppgifter ska lämnas på individnivå i arbetsgivardeklaration infördes den 1 juli 2018. Syftet var att minska skattefusk och skatteundandragande.

⁷ Den fortsatta framställningen tar sikte på arbetsgivare. Ofta är arbetsgivaren ett företag.

En arbetsgivardeklaration ska lämnas för varje redovisningsperiod, vilken i normalfallet motsvarar en kalendermånad. Innehållet i en deklaration ligger till grund för Skatteverkets beslut om skatteavdrag och arbetsgivaravgifter.

Arbetsgivardeklarationen ska innehålla uppgifter om arbetsgivaren, om sammanlagda belopp samt uppgifter för varje betalningsmottagare, det vill säga uppgifter på individnivå för den anställde. Regleringen innebär att bland annat lön till anställda normalt sett ska redovisas per betalningsmottagare.

Vissa myndigheter såsom exempelvis Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har digital tillgång till uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationer. Uppgifterna lämnas ut genom en fråga/svar-tjänst. Främst används uppgifterna för kontroll av uppgifter som lämnats av enskilda i ansökningar om förmåner eller för efterkontroll av utbetald ersättning. Individuppgifterna används även av arbetslöshetskassorna.

10.4 Individuppgifter är en central uppgiftsmängd

Individuppgifter i arbetsgivardeklarationer är en central uppgiftsmängd i förvaltningen. Uppgifterna användas av allt fler aktörer. Problemet med felaktiga individuppgifter och inkomstuppgifter har uppmärksamts mer under senare år, bland annat i samband med ekonomisk brottslighet och välfärdsbrottslighet. Det förekommer även att bolag används som brottsverktyg, och falska uppgifter om anställda kan användas för att få beslut om sjukpenninggrundande inkomst (SGI) eller pensionsgrundande inkomst (PGI), vilket sedan läggs till grund för utbetalning av förmåner. Trots detta har inga konkreta åtgärder genomförts för att se över uppgifternas korrekthet och kvalitet. Felaktiga uppgifter kan spridas vidare mellan myndigheter.

10.4.1 Skatteverkets roll

Skatteverket behöver inte för egen del initialt avgöra om de individuppgifter som lämnats i en arbetsgivardeklaration är riktiga. Där emot ligger uppgifterna till grund för kommande beslut om skatt och arbetsgivaravgifter. Det är så lagstiftningen är utformad. Det

ligger heller inte inom ramen för myndighetens uppdrag att kontrollera eller säkerställa uppgifternas riktighet. Det är arbetsgivarens ansvar att lämna korrekta uppgifter.⁸

10.4.2 Försäkringskassans användning av individuppgifter

Att granska processen med arbetsgivardeklarationer och individuppgifter är relevant som ett led i att förhindra felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringsområdet. Uppgiftsmängden är dessutom en relativt ny komponent i Försäkringskassans ärendehantering. Dessförinnan behövde myndigheten kontakta arbetsgivarna i frågor om exempelvis lön. Individuppgifter är även intressanta att belysa utifrån det faktum att uppgifterna kan komma att vidareanvändas internt inom myndigheten.

Försäkringskassan använder individuppgifter inom SGI. Det görs i samband med att en inkomst som den enskilde uppgivit ska jämföras och kontrolleras som ett steg i en SGI-bedömning. Individuppgifterna är förutom den enskildes egna uppgifter det primära inkomstunderlag som Försäkringskassan har att förlita sig på i ett ärende.⁹

SGI ligger till grund för beräkning av ersättningens storlek för flera förmåner, bland annat sjukpenning och föräldrapenning. Om inte underlaget för SGI är riktigt kan det leda till felaktiga utbetalningar som pågår under lång tid. Inom föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning används inte individuppgifterna ännu. Inom bostadsbidrag används individuppgifter för att bedöma om uppskattad framtida inkomst är rimlig.¹⁰ Regeringen har remitterat ett förslag som innebär att den bidragsgrundande inkomsten inom bostadsbidrag företrädesvis ska beräknas på historiska inkomstuppgifter från arbetsgivardeklarationer.¹¹

Sammanfattningsvis kan *crime proofing*-analysen bidra med ökad kunskap om individuppgifter till Försäkringskassans avdelningar

⁸ Se även prop. 2016/17:58 *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 89 f.

⁹ Det finns förslag om att dagens definition av SGI ändras till att även kunna fastställas från historiska inkomster. Se SOU 2023:30 *Ett trygghetssystem för alla – nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst*.

¹⁰ Detta sker dock inte systematiskt vid ansökan. Individuppgifterna kan vara en del av bedömningsunderlaget.

¹¹ En månadsvis beräkning av bostadsbidrag kommer att införas från och med den 1 januari 2027. Bostadsbidraget kommer då att baseras på mer aktuella inkomstuppgifter, bland annat individuppgifter från Skatteverket.

som använder eller planerar att börja använda uppgifterna. Även andra aktörer än Försäkringskassan kan ha nytta av analysresultatet.

10.4.3 Analysen tar sikte på processen

Analysen har genomförts av en analysgrupp bestående av representanter från oss, Skatteverket och Försäkringskassan. Vi har träffats vid ett antal tillfällen och gemensamt arbetat igenom mallen, där först risker och sedan åtgärder diskuterats.

Analysen tar sikte på det flöde av individuppgifter som tar sin början när en arbetsgivare rapporterar in en arbetsgivardeklaration till dess att Försäkringskassan tar emot och hanterar individuppgifter inom SGI, bostadsbidrag samt föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning.¹² Analysen omfattar även den interna hanteringen av uppgifterna inom Försäkringskassan och Skatteverket. Att Skatteverket och uppgiftshanteringen där ingår i analysen ligger i sakens natur. Myndigheten är mottagare av arbetsgivardeklarationer. Sett utifrån Försäkringskassans perspektiv agerar dock Skatteverket endast som en uppgiftsförmedlare.

10.4.4 Fokus i analysen är individuppgifternas kvalitet

Fokus i vår analys ligger på individuppgifternas kvalitet, särskilt uppgifternas korrekthet. Det behövs även klarhet i om och hur uppgifterna kan kontrolleras och verifieras. Skatteverket tar emot individuppgifterna men har ingen skyldighet att se till att samtliga uppgifter i en arbetsgivardeklaration är riktiga. Varje myndighet är skyldig att själv bedöma uppgifternas tillförlitlighet.¹³

Syftet med att göra en analys med fokus på individuppgifter är primärt att värdera de uppgifter som en arbetsgivare lämnar i en arbetsgivardeklaration eller med andra ord ställa sig frågan vilken kvalitet som uppgifterna kan förväntas ha. För analysens skull är det därför nödvändigt att få kunskap om vad som sker eller kan hända på rapporteringssidan.

¹² Vid tidpunkten för analysen användes ännu inte individuppgifter inom föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning.

¹³ SOU 2023:47, s. 95.

Av särskilt intresse är att se vad som händer med individuppgifter över tid. En arbetsgivare kan ändra eller göra tillägg till en redan inlämnad arbetsgivardeklaration utan att Försäkringskassan (eller någon annan behörig aktör) får någon impuls om det.¹⁴ Att det är möjligt att göra korrigeringar utan att användarna vet om det kan leda till felaktiga utbetalningar.

10.4.5 Pensionsmyndighetens användning av individuppgifter omfattas inte av analysen

Pensionsmyndigheten omfattas inte av analysen. Visserligen använder myndigheten individuppgifter inom sin förmånshandläggning och kontrollverksamhet men Försäkringskassans användning av individuppgifter är mer omfattande. Anledningen till att vi endast har fokuserat på Försäkringskassans hantering är att analysen annars hade blivit för bred. Den behövde avgränsas på något lämpligt vis.

I sammanhanget kan nämnas att brister och felaktigheter i individuppgifter kan påverka en persons PGI, ett belopp som Skatteverket i ett senare skede fattar beslut om.

10.5 Andra initiativ som har koppling till individuppgifter

Försäkringskassan och Skatteverket har tagit olika initiativ som har koppling till individuppgifterna. Inom Försäkringskassan pågår ett initiativ som heter *Frånvaro- och inkomstuppgifter – SKV*. Syftet med initiativet är att med hjälp av individuppgifter och frånvarouppgifter¹⁵ förhindra felaktiga utbetalningar vid ansökan samt under tid med ersättning i flera förmåner. Detta förväntas öka sannolikheten för att det blir rätt från början och därmed minska antalet återkrav.¹⁶ Initiativet pågår under 2025.

Inom Skatteverket pågår ett projekt som heter *Falska inkomstuppgifter*. Syftet med projektet är att bedöma omfattningen av fus-

¹⁴ Ändring och tillägg kan även benämnas korrigering respektive komplettering.

¹⁵ I lagen (2024:1300) om uppgiftsskyldighet i fråga om frånvaro på grund av vård av barn finns bestämmelser om skyldighet för den som är skyldig att lämna en arbetsgivardeklaration att även lämna uppgifter om frånvaro från arbetet på grund av vård av barn. Sådana uppgifter ska lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen.

¹⁶ Det bör noteras att uppgifterna i fråga släpar efter i tid.

ket med felaktiga individuppgifter, både med avseende på antalet individer och företag som fuskar och kostnader för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet. Projektet beräknas vara avslutat under hösten 2025. Vi har varit i kontakt med företrädare för projektet.

Inom ramen för MUR-nätverket finns initiativ med fokus på individuppgifter. Det finns även andra initiativ som har beröringspunkter med vår analys. Regeringen har gett flera myndigheter uppdrag inom området för brott och felutnyttjade. Dessa uppdrag har en mer eller mindre stark koppling till inkomstunderlag och felaktigheter i dem. Nedan redogörs kort för de olika uppdragen.¹⁷

10.5.1 Bolag som brottsverktyg

Regeringen har givit Brå i uppdrag att studera hur bolag används som brottsverktyg av aktörer i den kriminella miljön.¹⁸ Syftet är att genom ökad kunskap stärka det pågående arbetet med att strypa den kriminella ekonomin och därigenom även stärka det brottsbekämpande arbetet. Brå ska bland annat studera likheter och skillnader mellan ett urval av kriminellt utnyttjade bolagstyper, verksamheter, brottsupplägg och systematiska regelöverträdelser. Myndigheten ska även beskriva hur uppläggen anpassas och hur motåtgärder används för att kringgå regler och kontroller. Dessutom ska myndigheten lämna förslag på hur brottsligheten kan motverkas och arbetet mot denna problematik utvecklas. Inom ramen för uppdraget ska Brå samråda med en rad olika myndigheter. Uppdraget ska redovisas senast den 16 oktober 2025. Vi har informerat Brå om vår analys.

10.5.2 Ytterligare åtgärder mot att företag används för att begå brott

En särskild utredare har fått i uppdrag att ta ställning till hur det nya EU-direktivet om att utvidga och uppgradera användningen av digitala verktyg och förfaranden inom bolagsrätten ska genomföras

¹⁷ Se även *Uppdrag om stärkt förmåga att återta brottsvinster*. Dnr Ju2025/01525. Och *Uppdrag att samordna utvecklingen av effektiv informationsdelning i arbetet mot brott*. Dnr Fi2025/01460.

¹⁸ *Uppdrag att studera hur bolag används som brottsverktyg av aktörer i den kriminella miljön*. Dnr Ju2024/00843.

i svensk rätt.¹⁹ Utredaren ska också föreslå ytterligare åtgärder för att motverka att företag används för att begå brott. I uppdraget ingår blanda annat att föreslå ytterligare åtgärder för att ge Bolagsverket rätt förutsättningar att arbeta mot brottslighet i företag. Uppdraget ska i de delar som inte omfattar genomförandet av EU-direktivet redovisas senast den 6 november 2026. Vi har tagit kontakt med utredningen för att informera om vår analys.

10.5.3 Kartläggning och analys rörande arbetssätt och samverkan med anledning av vissa reformer

Statskontoret har fått i uppdrag att bland annat kartlägga och analysera hur Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har förberett sig och förändrat sitt arbetssätt, samt hur de samarbetar med andra berörda myndigheter med anledning av vissa reformer mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Uppdraget ska redovisas senast den 17 december 2025.²⁰ Vi har varit i kontakt med Statskontoret.

10.5.4 Underlag för effektiva kontroller, översyn av metodstöd och arbetssätt, med mera

I regleringsbrevet för budgetåret 2025 har Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) fått flera uppdrag. Ett av dem är uppdraget *Effektiva kontroller som motverkar felaktiga utbetalningar och bidragsbrott*. Myndigheten ska granska hur Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten nyttjar de stärkta möjligheterna att inhämta och använda olika uppgifter, från andra källor än den enskilde, som tillkommit under senare år. ISF ska bedöma om dessa möjligheter i kombination med de möjligheter att inhämta och använda uppgifter som finns sedan tidigare tillämpas effektivt för att motverka felaktiga utbetalningar och brott. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2026.²¹ ISF har i sitt regleringsbrev även fått ett uppdrag om arbetet mot organiserad brottslighet kopplat till socialförsäk-

¹⁹ Dir. 2025:43 *Ytterligare åtgärder mot att företag används för att begå brott och genomförande av EU-direktiv om digitala verktyg och förfaranden inom bolagsrätten*.

²⁰ Regeringsbeslut den 24 oktober 2024. Dnr Fi2024/02051.

²¹ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Inspektionen för socialförsäkringen. Dnr S2024/02157.

ringen. Det uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2026. Vi har varit i kontakt med myndigheten.

10.6 Resultatet av analysen

Analysen har resulterat i upptäckten av flera risker av varierande slag, några av dem har även identifierats tidigare. Analysgruppen har också identifierat möjliga åtgärder till respektive risk. Det som visat sig är att Skatteverkets roll som mottagare och förmedlare av individuppgifter ger upphov till en rad olika frågor som behöver belysas närmare. Det handlar bland annat om vem som ansvarar för uppgifternas kvalitet, hur uppgifterna kontrolleras, och vad det betyder för tilliten till dem.

De risker som identifierats i analysen rör huvudsakligen följande områden:

- Individuppgifter i arbetsgivardeklarationer kan nyttjas för att begå bidragsbrott och orsaka felaktiga utbetalningar.
- Det finns ingen helhetsbild över kvaliteten på individuppgifterna.
- Det saknas löpande avisering om ändring och tillägg av individuppgifter.
- Det råder osäkerhet om myndigheterna kan lämna ut individuppgifter på eget initiativ vid misstanke om felaktigheter.

10.6.1 Arbetsgivardeklarationerna kan nyttjas för att begå bidragsbrott och orsaka felaktiga utbetalningar

Det finns generellt en okunskap kring möjliga brottsupplägg kopplade till arbetsgivardeklarationerna. Vi har inte fördjudat oss i möjliga brottsupplägg i vår analys men har identifierat att det finns sårbarheter. Resultatet av analysen visar dock att en kartläggning behöver göras vad gäller eventuella brottsupplägg och konstruktioner med arbetsgivare, företag och enskilda kopplade till individuppgifter och till problematiken kring arbetsgivardeklarationer som underlag för myndighetsutövning. Vi har en hypotes om att det i olika situationer kan föreligga en ökad risk att en arbetsgivare på ett medvetet och

organiserat sätt uppger osanna uppgifter till myndigheterna i syfte att exempelvis begå bidragsbrott. Ekobrottsmyndigheten har framfört till oss att behovet av att analysera bolag som brottsverktyg blir alltmer aktuellt.

Ett potentiellt brottsupplägg är att en arbetsgivare lämnar in en felaktig individuppgift i en arbetsgivardeklaration. Den uppgiften används sedan som underlag i beslut om en förmån eller ett bidrag och utbetalning sker med den felaktiga uppgiften som grund. Efter det rättar arbetsgivaren deklarationen. Det är bara om Försäkringskassan hämtar individuppgiften på nytt som myndigheten får kännedom om att uppgiften har ändrats.²²

Vidare kan det handla om anställda betalningsmottagare som inte ens finns, utan är stulna identiteter. Dessa identiteter kan skapas för att få utbetalning från annat håll. Förutom detta kan det finnas fall där arbetsgivare och arbetstagare är i bedrägligt samförstånd med varandra.

10.6.2 Det finns ingen helhetsbild över kvaliteten på individuppgifterna

Kvaliteten på individuppgifterna kan kopplas till brottsupplägg. Vi kan utifrån vår analys konstatera att det i dag inte finns någon samlad och fullgod kunskap eller kännedom om kvaliteten på de individuppgifter som lämnas i en arbetsgivardeklaration.²³ Kunskapen är framför allt inte spridd bland de aktörer som har tillgång till och använder individuppgifter. Med kvalitet avses i detta sammanhang huruvida uppgifterna är korrekta eller inte. Det är oklart i vad mån det förekommer fel²⁴ och vad dessa fel består i. Hur stor omfattningen av fel är säger nämligen något om kvaliteten på uppgiftsmängden i sig. I dag finns det heller inget sätt att verifiera uppgifterna. Detta kan ge upphov till en rad olika problem, och det i flera led och hos olika aktörer.²⁵

²² Vid en sådan begäran följer även historiken kring uppgiften med. Se även 17 kap. 10 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261).

²³ Inom Skatteverket pågår arbete med att kvantifiera detta. Viss kvalitetskontroll görs redan i dag.

²⁴ Med fel i det nu aktuella avseendet menas att individuppgifterna inte är korrekta över huvud taget, det vill säga de speglar inte det rätta förhållandet. De uppgifter som här åsyftas är primärt inkomstuppgifter och tidsuppgifter. Men det kan även vara uppgifter av annat slag, till exempel uppgifter kopplade till en individs identitet.

²⁵ Se närmare om detta i SOU 2023:47, s. 93 f.

Försäkringskassan och andra aktörer behöver korrekta utrednings- och beslutsunderlag. Individuppgifterna är en av få möjliga källor att göra inkomstkontroller mot. Det faktum att uppgifterna tillhandahålls av just Skatteverket kan av de myndigheter som hämtar individuppgifter tolkas som en garanti för att uppgifterna är kvalitetssäkrade, vilket de alltså inte är. Det är i stället upp till berörda myndigheter att bedöma uppgifternas riktighet.

10.6.3 Det saknas en löpande avisering om ändring och tillägg av individuppgifter

I likhet med frågan om kvaliteten på individuppgifterna kan aviseringar om ändring eller tillägg av individuppgifter kopplas till brottsupplägg. Det är som tidigare nämnts möjligt för den som lämnar in en arbetsgivardeklaration att i efterhand ändra individuppgifter för att rätta eventuella fel. Det går också att komplettera uppgifter. Arbetsgivardeklarationer kan ändras upp till sex år bakåt i tiden.

Om en individuppgift ändras eller läggs till i en arbetsgivardeklaration riskerar ändringen att inte vidareförmedlas till Försäkringskassan eller till någon annan ansluten aktör till skattedatabasen eller aktör som begär ut uppgifter. Uppgifterna hämtas i regel bara en gång och det finns ingen samlad kunskap om vilka slags ändringar och tillägg som görs i arbetsgivardeklarationer och vilka fel som kan uppstå till följd av detta. Enligt Skatteverket ändras cirka 1,2 miljoner individuppgifter varje år.²⁶ Dessa ändringar görs ofta en kort tid efter det att de ursprungliga uppgifterna har lämnats.

Skatteverket har ingen skyldighet att löpande och på eget initiativ vidarebefordra ändringar och tillägg i arbetsgivardeklarationer till de myndigheter som har tillgång till individuppgifter i skattedatabasen.²⁷ Myndigheten har ingen kännedom om vilka aktörer som har begärt ut individuppgifter och när så skett.

²⁶ Det kan vara uppgifter av olika slag som ändras. Vissa har ingen betydelse i det nu aktuella sammanhanget. Andra uppgifter är för bland annat Försäkringskassan mer kritiska, såsom inkomstuppgifter.

²⁷ Se närmare om detta i SOU 2023:47, s. 94 f.

För att inte fatta felaktiga beslut behöver Försäkringskassan och andra med tillgång till uppgifterna få kännedom om ändringar och tillägg som gjorts i arbetsgivardeklarationer.

10.6.4 Det råder osäkerhet om myndigheterna kan lämna ut individuppgifter på eget initiativ

Analysresultatet visar på en rättslig osäkerhet hos Skatteverket om individuppgifter i en arbetsgivardeklaration får (eller ska) lämnas ut vid misstanke om fel och under vilka omständigheter detta får ske. Detsamma gäller om Försäkringskassan upptäcker någon felaktighet kopplad till individuppgifterna. I centrum för ett sådant uppgifts-utlämnande står lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, benämnd LUFFA.

LUFFA skapar rättsliga förutsättningar för att lämna ut uppgifter i en rad olika situationer, så även när det gäller arbetsgivardeklarationer. Det är dock upp till varje myndighet att självständigt avgöra om en uppgift i den konkreta situationen ska lämnas ut. Tanken med LUFFA är att komma till rätta med olika eventuella brottsupplägg kopplade till arbetslivskriminalitet och täppa till luckor i regelverk och processer som hindrar att myndigheter delar uppgifter med varandra. Ett utlämnande av uppgifter enligt LUFFA kräver inte någon begäran. En svårighet kan dock vara för den utlämnande myndigheten att avgöra om den mottagande myndigheten har ett behov av uppgiften.

Med rätt ställda frågor och med en insikt om en annan myndighets behov borde en myndighets utlämnande av uppgifter på eget initiativ vara möjligt i de fall det finns misstänkta felaktigheter. LUFFA öppnar upp möjligheter till uppgiftsutlämnande i olika situationer. Det kan exempelvis vara aktuellt vid samverkan.²⁸

De rättsliga frågorna kring tillämpningen av LUFFA utreds för närvarande av Försäkringskassan och Skatteverket. Vi lämnar därför inga förslag till ändringar i regelverket i denna del.

²⁸ 4 § första stycket LUFFA.

10.7 Våra reflektioner

Vi anser att risken för att inkorrekta individuppgifter kan leda till felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen inte har uppmärksamats tillräckligt. Detta trots den stora betydelsen som individuppgifter har.

10.7.1 Det behövs ett systematiskt och riskbaserat arbetssätt

Det förefaller saknas ett systematiskt och riskbaserat arbetssätt vad gäller individuppgifternas kvalitet hos de myndigheter som använder uppgifterna i sin handläggning och beslutsfattande. En bidragande orsak till detta är bristande kunskap om förekomsten av fel bland uppgifterna.

Inom Skatteverket pågår flera olika initiativ med dataanalys som bland annat syftar till att få ökad kunskap om individuppgifter. Som myndigheten beskriver det behöver arbetet och de erfarenheter det ger tas till vara och implementeras i myndighetens egen verksamhet. Kunskapen behöver även spridas utanför myndigheten till de aktörer som använder individuppgifter.

Allt fler myndigheter och aktörer använder sig av individuppgifter eller är på gång att börja använda uppgifterna. Ett exempel är regeringens förslag att individuppgifterna ska användas inom bostadsbidraget. Utan tillräcklig kunskap om uppgifternas kvalitet kan vi konstatera att ju fler som använder uppgifterna, desto större risk finns det för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet.

10.7.2 Den fortsatta vägen framåt

Det finns ingen samlad och fullgod kunskap om hur vanligt förekommande det är att individuppgifterna är felaktiga. Att ta reda på det var heller inte avsikten med vår analys. En utgångspunkt är att de flesta arbetsgivare sköter sig och lämnar in rätta underlag. Vi kan dock konstatera att det finns risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott kopplade till uppgifternas kvalitet.

I det avsnitt som följer presenterar vi en aviseringslösning för Försäkringskassan och andra myndigheter om att det gjorts ändringar eller tillägg av individuppgifter i arbetsgivardeklarationer och det

kan vara fråga om misstänkt felaktiga utbetalningar. Vi föreslår även ett kartläggningsuppdrag till Skatteverket och Försäkringskassan som rör frågor om individuppgifternas kvalitet och kontroll av dem.

10.8 Möjlig aviseringslösning för ändringar och tillägg av individuppgifter

Vår bedömning: Utbetalningsmyndigheten har tillgång till individuppgifter från Skatteverket. Försäkringskassans behov av information om relevanta ändringar och tillägg i individuppgifter kan tas om hand inom ramen för Utbetalningsmyndighetens uppdrag att utföra dataanalyser och lämna underrättelser vid misstanke om felaktiga utbetalningar. Denna lösning ryms inom befintlig lagstiftning. Lösningen kan även andra utbetalande myndigheter ha nytta av.

10.8.1 Försäkringskassans behov kan tas om hand av underrättelser från Utbetalningsmyndigheten

Varje månad får Utbetalningsmyndigheten en uppdatering som innehåller samtliga förändringar av individuppgifter som skett sedan senaste leveransen av uppgifter till myndigheten. Det innebär att Utbetalningsmyndigheten i princip har en kopia på Skatteverkets register över individuppgifter.²⁹

Försäkringskassan har ett behov av information om relevanta ändringar och tillägg i individuppgifterna. En lösning för att tillgodose Försäkringskassans behov är att Utbetalningsmyndigheten lämnar underrättelser till Försäkringskassan. Inom ramen för sitt uppdrag att utföra dataanalyser kan Utbetalningsmyndigheten identifiera sådana ändringar och tillägg av individuppgifterna som innebär en risk att beslut hos Försäkringskassan fattats på oriktiga underlag och därmed föranlett felaktiga utbetalningar. Myndigheten behöver i denna lösning endast ta emot underrättelser från Utbetalningsmyndigheten gällande misstänkt felaktiga utbetalningar. Ett sådant tillvägagångssätt ryms inom de båda myndigheternas befint-

²⁹ Uppgifter avser endast de datafält i individuppgifterna som är relevant för Utbetalningsmyndighetens dataanalyser.

liga uppdrag. Utbetalningsmyndigheten uppger att de inte behöver information om vilka individuppgifter som Försäkringskassan tidigare har hämtat från Skatteverket för att göra sådana dataanalyser.

Om Utbetalningsmyndigheten kan lämna underrättelser om relevanta ändringar minimeras spridningen av individuppgifter. Utbetalningsmyndigheten blir den enda myndighet med den typen av tillgång, i stället för att flera myndigheter ska samla in uppgifterna från Skatteverket. Enligt Utbetalningsmyndigheten har flera myndigheter samma problem som Försäkringskassan. Det är ineffektivt om samtliga dessa myndigheter ska få tillgång till tillägg och ändringar i individuppgifterna och behöva göra egna analyser. Vidare bör Utbetalningsmyndigheten kunna lämna underrättelser till fler utbetalande myndigheter, exempelvis Pensionsmyndigheten.

Sammantaget ser vi att Utbetalningsmyndighetens underrättelser kan tillgodose Försäkringskassans behov av att få information om ändringar och tillägg av individuppgifter. Dessutom är detta en integritetsvänlig lösning som minimerar spridningen av individuppgifter. Lösningen ryms inom gällande rätt och det krävs inga författningsändringar. De praktiska detaljerna bör hanteras mellan Försäkringskassan och Utbetalningsmyndigheten.

10.8.2 Alternativa lösningar

Vi har övervägt två alternativa lösningar för att ta om hand Försäkringskassans behov av information om ändringar och tillägg i individuppgifter.

Skatteverket aviserar på eget initiativ tillägg och ändringar av individuppgifter till Försäkringskassan

En alternativ lösning är att Skatteverket på eget initiativ aviserar Försäkringskassan när det skett en förändring av individuppgifter i en arbetsgivardeklaration. Skatteverket behöver inte nödvändigtvis avisera vad själva tillägget eller ändringen av uppgifterna består i, utan endast att det har skett en korrigering. Försäkringskassan kan därefter begära ut den individuppgift som har ändrats eller lagts till via nuvarande fråga/svar-tjänst.

Denna lösning innebär att Skatteverket behöver hålla ett register över vilka individuppgifter som Försäkringskassan historiskt har begärt att få ta del av. Skatteverket har i dag inte något system för prenumeration för myndigheter som frågat om en person och där uppgifter ändrats i efterhand. Enligt Skatteverket finns också alternativet att ha en stående förfrågan om individuppgifter mot skattedatabasen. Dessa lösningar möter enligt Skatteverket vissa tekniska och juridiska hinder.

Vi bedömer att denna typ av lösning är både kostsam och komplicerad. Lösningen kräver också omfattande juridiska överväganden samt förändringar i regelverket.³⁰ Lösningen kan samtidigt innebära mycket arbete för Försäkringskassan med att sortera bland alla korrigeringar av individuppgifter som kan komma att aviseras från Skatteverket. Det är dessutom inte tydligt hur dessa uppgiftsmängder ska tas emot och hanteras inom Försäkringskassan.

Försäkringskassan ökar slagningsfrekvensen mot skattedatabasen

Ett annan alternativ lösning är att Försäkringskassan ökar sin slagningsfrekvens mot skattedatabasen hos Skatteverket. Slagningarna skulle utgå från de behov myndigheten har av uppgifterna i olika förmånsslag och för bedömning av SGI. Det innebär att Försäkringskassan själv tar reda på eventuella korrigeringar av individuppgifter genom att kontinuerligt göra slagningar för att upptäcka eventuella ändringar och tillägg. De allra flesta ändringar som görs av individuppgifterna kommer inte vara relevanta för myndigheten. För att kunna hitta de ändrade uppgifter som är relevanta kräver lösningen att det görs en filtrering på vilka uppgifter som ska efterfrågas och lämnas. Ett sådant förfarande är förenligt med nuvarande regelverk.

I likhet med vad som redogörs för ovan finns det behov hos flera myndigheter att få kännedom om tillägg och ändringar av individuppgifter. Om samtliga dessa myndigheter ökar

³⁰ I SOU 2023:47 behandlar Skatteförfarandeutredningen bland annat frågan om Skatteverket borde informera om ändring eller tillägg av uppgifter på individnivå samt möjligheten för myndigheten att föra ett register över uppgifter som begärts ut av andra myndigheter (s. 106 ff.). Den utredningen anser att det inte är lämpligt. I stället menar utredningen att varje enskild myndighet fortsatt bör ha ansvar för att bedöma uppgifternas tillförlitlighet och skapa egna rutiner för uppföljning av uppgifter utifrån sina behov (s. 115 f.). Utredningen anser vidare att rättssäkerhetsskäl talar starkt mot att misstanke om oriktighet eller riskvärdering gällande en uppgift om en betalningsmottagare ska markeras i beskattningsdatabasen (s. 125 f.).

slagningsfrekvensen på motsvarande sätt skulle det innebära en omfattande hantering och sannolikt en spridning av överskottsinformation som inte kan anses proportionerlig.

10.9 Uppdrag att kartlägga förekomsten av fel bland individuppgifter och sprida kunskap

Vårt förslag: Regeringen ska ge Skatteverket i uppdrag att kartlägga förekomsten av fel bland individuppgifter samt sprida kunskap om hur hanteringen av uppgifterna kan stärkas. Delar av uppdraget ska bedrivas i samverkan med Försäkringskassan. Uppdraget handlar även om att kartlägga hur individuppgifterna används för förmåner och ersättningar och hur kontroller kan göras. Skatteverket ska leda uppdraget. Uppdraget bör pågå under ett års tid, med start den 1 april 2026.

För att kunna tillgodose de behov som uppmärksammas kring individuppgifternas korrekthet föreslår vi att Skatteverket och Försäkringskassan får ett kartläggningsuppdrag.

10.9.1 Syftet med uppdraget

Uppdraget går ut på att höja kunskapen om individuppgifter och förbättra hanteringen av dessa uppgifter hos Skatteverket och Försäkringskassan. Syftet är att minska risken för oriktiga individuppgifter som företag eller enskilda lämnar in för att på ett otillbörligt sätt tillgodogöra sig förmåner och ersättningar.

10.9.2 Uppdraget bedöms ha flera positiva effekter

Uppdraget förväntas leda till flera positiva effekter för samtliga myndigheter och arbetslöshetskassor som på olika sätt använder individuppgifter i sin verksamhet. Resultatet kan antas bidra till en ökad riskmedvetenhet, bland annat om kriminella tillvägagångssätt kopplade till individuppgifterna. För Försäkringskassans del kan

resultatet bland annat bidra till att minska de felaktiga utbetalningarna från myndigheten och säkerställa att beslut blir rätt från början.

Uppdraget väntas leda till en ökad riskmedvetenhet inte bara hos Försäkringskassan utan även hos andra myndigheter som använder individuppgifter.

10.9.3 Närmare om uppdragets genomförande

Skatteverket och Försäkringskassan ska samverka i den del av uppdraget som handlar om hur uppgifterna används för utbetalning av ersättningar och förmåner i Försäkringskassans verksamhet och hur kontroller kan göras. Uppgifterna fördelas på följande sätt.

Skatteverkets uppgift

Skatteverket ska

- identifiera, ta till vara befintliga eller utveckla nödvändiga och anpassade metoder och modeller för att få kännedom om förekomsten av fel bland individuppgifter,
- göra en analys för att få ökad kunskap om hur ofta förekommande det är att det finns fel i individuppgifterna, samt
- genomföra kunskapshöjande insatser i syfte att förbättra hanteringen av individuppgifter och skapa en ökad riskmedvetenhet. Det kan till exempel ske genom informationsdelning eller stöd för interna riskbedömningar.

Försäkringskassans uppgift

Försäkringskassan ska

- kartlägga hur individuppgifter hanteras inom den egna myndigheten,
- se över hur kontroller av individuppgifter kan göras, samt
- skapa förutsättningar internt för att arbeta med riskerna.

Båda myndigheterna ska identifiera eventuella rättsliga hinder och föreslå lösningar på dessa.

10.9.4 Fler myndigheter bör delta i samverkan

Flera myndigheter bör delta som samverkansaktörer inom ramen för uppdraget, exempelvis Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Migrationsverket, Polismyndigheten och Utbetalningsmyndigheten. Även Sveriges a-kassor³¹ är en möjlig aktör.

Inom ramen för MUR-nätverket har ett kunskapshöjande uppdrag beslutats i fråga om individuppgifter. Det är möjligt för Skatteverket att inom MUR-nätverket föra ytterligare dialoger och samverka avseende individuppgifterna, om sådant behov finns.

10.9.5 Ett uppdrag över ett års tid

Ett uppdrag över ett år bedöms ge tillräcklig tid för att genomföra de olika aktiviteterna. Uppdraget föreslås starta den 1 april 2026 och avslutas den 31 mars 2027. Skatteverket ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Finansdepartement) senast den 31 mars 2027.

³¹ Sveriges a-kassor är arbetslöshetskassornas service- och intresseorganisation.

11 Den digitala identitetsplånboken

11.1 Vad är EU:s digitala identitetsplånbok?

Inom EU pågår arbetet med att införa digitala identitetsplånböcker. I maj 2024 beslutades om en revidering av EU:s förordning om elektronisk identifiering för att fastställa en ram för en europeisk digital identitet (eIDAS-förordningen)^{1,2} Enligt regelverket ska varje medlemsstat utfärda en europeisk digital identitetsplånbok (nedan identitetsplånbok).³ Identitetsplånboken är huvudsakligen avsedd för att föra över uppgifter, inbegripet personuppgifter, från autentiska källor till aktörer som behöver uppgifterna för att exempelvis handlägga ett ärende.

Med identitetsplånboken ska fysiska och juridiska personer på ett säkert sätt kunna begära, erhålla, lagra, välja, kombinera och använda personidentifieringsuppgifter och så kallade attributsintyg (så som betyg, körkort, e-recept med mera) för autentisering online och offline samt skriva under med kvalificerade elektroniska underskrifter.⁴

Identitetsplånboken bygger på ett nytt sätt att dela uppgifter, med utgångspunkt i att ett visst förhållande tillgängliggörs och delas av den enskilde själv med hjälp av identitetsplånboken. Tillhandahållare av elektroniska attributsintyg, bland annat myndigheter, bör omfattas av en tydlig och enhetlig uppsättning av regler. Myndigheter (i egenskap av mottagare av attributsintyg) bör i sin tur kunna för-

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1183 av den 11 april 2024 om ändring i förordning (EU) nr 910/2014 vad gäller inrättandet av ett europeiskt ramverk för digital identitet.

² De genomförandeakter som direkt reglerar identitetsplånboken och som preciserar när medlemsstaternas skyldigheter inträffar fastställdes i december 2024. För närvarande håller Kommissionen på att bereda kompletterande tekniska genomförandeakter för eIDAS-förordningen som gör det möjligt att ta i bruk digitala identitetsplånböcker i EU-länderna. Utkastet till genomförandetakterna öppnas i omgångar för att kommenteras offentligt.

³ Artikel 5 a 1 i eIDAS-förordningen.

⁴ Artikel 5 a 4 a i eIDAS-förordningen.

lita sig på elektroniska dokument i ett visst format.⁵ Attributsintygen får därigenom en rättslig status som gör att de kan jämföras med motsvarande pappersdokument. En maskinell kontroll av attributsintyg gör det möjligt att ta reda på vilken källa informationen kommer från och att uppgifterna inte har manipulerats. Genom att låta användaren lämna uppgifterna om sig själv får hen kontroll på hur uppgifterna sprids.

11.1.1 Syftet är att ge användarna ökad kontroll

Syftet med identitetsplånboken är att öka användarnas kontroll över och att skapa tillit till informationen i attributsintygen. Identitetsplånboken syftar även till att förbättra den personliga integriteten. Användarna ska kunna dela med sig av information om sig själva och vad de får göra, exempelvis ska de kunna visa upp sin ålder, sina utbildningsmeriter eller sitt körkort. Det ska kunna ske utan att utfärdare av dessa attribut kan få kännedom om informationsdelningen.

Identitetsplånboken är tänkt att, utöver en elektronisk identitet, kunna innehålla ett antal attribut om innehavaren. Med attribut avses enligt eIDAS-förordningens definition egenskaper, kvaliteter, rättigheter eller tillstånd hos en fysisk eller juridisk person eller hos ett föremål.⁶ Attribut och attributsintyg definieras enligt följande.⁷

- Ett *attribut* är en egenskap, en kvalitet, en rättighet eller ett tillstånd för en fysisk eller juridisk person eller ett föremål.⁸
- Ett *elektroniskt attributsintyg* är ett intyg i elektronisk form som möjliggör autentisering av attribut.⁹
- Ett *kvalificerat elektroniskt attributsintyg* är ett elektroniskt attributsintyg som är utfärdat av en kvalificerad tillhandahållare av betrodda tjänster och uppfyller kraven i bilaga V.¹⁰
- Ett *elektroniskt attributsintyg utfärdat av eller på uppdrag av ett offentligt organ* som ansvarar för en autentisk källa är ett elektro-

⁵ Skäl 7 i eIDAS-förordningen.

⁶ Artikel 3.43 i eIDAS-förordningen.

⁷ Artikel 3.43–46 i eIDAS-förordningen.

⁸ Artikel 3.43 i eIDAS-förordningen.

⁹ Artikel 3.44 i eIDAS-förordningen.

¹⁰ Artikel 3.45 i eIDAS-förordningen.

niskt attributsintyg utfärdat av ett offentligt organ som ansvarar för en autentisk källa eller av ett offentligt organ som utsetts av medlemsstaten för att utfärda sådana attributsintyg på uppdrag av de offentliga organ som ansvarar för autentiska källor i enlighet med artikel 45 f och med bilaga VII.¹¹

11.1.2 Det finns flera användningsområden

Identitetsplånboken har några huvudsakliga användningsområden.¹²

- Identifiering/autentisering: Förmedla uppgifter för personidentifiering som krävs för att få tillgång till offentlig och privat service hos förlitande parter.
- Lagra och visa upp attributsintyg, exempelvis studieintyg för ansökan om utbildning eller arbete.
- Underteckna elektroniskt, exempelvis underteckna ett anställningskontrakt eller godkänna betalning.

11.1.3 Plånboken sätter användaren i centrum

Identitetsplånboken kommer att underlätta tillämpningen av den så kallade engångsprincipen¹³ och på så sätt minska den administrativa bördan för den enskilde i kontakten med myndigheter, stödja gränsöverskridande rörlighet för såväl unionsmedborgare som invånare i unionen och företag i unionen samt främja utvecklingen av interoperabla e-förvaltningstjänster i hela unionen.¹⁴ Med identitetsplånboken sätts användaren i centrum. Denne både kontrollerar och för över information om sig själv.

Identitetsplånboken kommer bland annat göra det möjligt för en användare att på ett sätt som är användarvänligt, transparent och spårbart kunna begära, erhålla, välja, kombinera, lagra, radera, dela och visa uppgifter för personidentifiering. Det ska kunna ske under

¹¹ Artikel 3.46 i eIDAS-förordningen.

¹² SOU 2024:45 *Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering*, s. 87.

¹³ Engångsprincipen "once-only principle" ett koncept inom EU som syftar till att säkerställa att medborgare, institutioner och företag endast behöver lämna viss information till myndigheter och förvaltningar en gång.

¹⁴ Skäl 11 i eIDAS-förordningen.

användarens egen kontroll. I vissa fall kan de uppgifterna kombineras med elektroniska attributsintyg för att autentisera gentemot förlitande parter i syfte att få tillgång till offentliga och privata tjänster, samtidigt som det säkerställs att selektivt utlämnande av uppgifter är möjligt.¹⁵

11.1.4 Tillgång till identitetsplånboken

För att få tillgång till en identitetsplånbok måste en enskild först skaffa en identitetsplånbok som stöds av den egna medlemsstaten. Därefter kopplas nödvändiga och tillräckligt säkra uppgifter för personidentifiering till själva identitetsplånboken. Det görs med en e-legitimation på tillitsnivå hög (läs mer om det i avsnitt 11.3.3). När det är gjort har den enskilde tillgång till sin identitetsplånbok. Hen kan därefter förse den med olika attributsintyg.¹⁶

Identitetsplånboken innebär att ett antal nya betrodda tjänster kommer att behöva finnas för att identitetsplånboken ska fungera, bland annat elektroniska attributsintyg.

11.1.5 Attributsintygen ska kunna verifieras

Medlemsstaterna ska säkerställa att attributsintyg från så kallade kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster på begäran av användaren kan verifieras elektroniskt. Verifieringen görs när användaren vill visa upp attributsintyget för en mottagare, som vill kunna förlita sig på intyget. Förlitande part ska kunna kontrollera attributsintygets elektroniska signatur, tillitsförteckningar och listor över återkallade attributsintyg. Varje medlemsstat är skyldig att tillhandahålla valideringsfunktioner som ger stöd för det.¹⁷ De offentliga aktörer som ansvarar för register avseende exempelvis folkbokföring, utbildningskvalifikationer eller offentliga tillstånd och licenser kommer själva behöva utveckla digitala lösningar för att tillhandahålla attributsintyg eller utse någon som gör det åt dem samt validera attri-

¹⁵ Artikel 5 a 4 a i eIDAS-förordningen.

¹⁶ SOU 2024:45, s. 88.

¹⁷ Artikel 45 e och Bilaga VI i eIDAS-förordningen innehåller krav på attribut som medlemsstaterna ska tillhandahålla för kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster för att kontrollera äktheten.

butsintyg utfärdade av kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster.¹⁸

11.1.6 Det ska vara frivilligt att ha en identitetsplånbok

Att utfärda och använda en identitetsplånbok ska vara gratis för fysiska personer.¹⁹ Det ska också vara frivilligt att använda en identitetsplånbok. Avsaknaden av en sådan ska inte påverka tillgången till service eller möjligheten att bedriva verksamhet.²⁰

Ett skäl att skaffa en identitetsplånbok kommer sannolikt vara bekvämlighet. Genom identitetsplånboken kan användaren på ett enkelt och smidigt sätt samla information om sig själv. Det förenklar vardagen. En annan fördel är integritetsaspekten. Det är användaren själv som förfogar över sina uppgifter och väljer vad som ska visas upp och för vem.

11.1.7 Digitalt utanförskap

För att främja spridningen av identitetsplånböcker och få till en bredare användning av digitala identiteter bör medlemsstaterna även utveckla utbildningsprogram som syftar till att stärka de digitala färdigheterna hos sina medborgare och invånare, särskilt för utsatta grupper, såsom personer med funktionsnedsättning och äldre personer. Det bör ske i samarbete med den privata sektorn, forskare och den akademiska världen. Medlemsstaterna bör också öka medvetenheten om fördelarna och riskerna med europeiska digitala identitetsplånböcker genom informationskampanjer.²¹

Identitetsplånboken ska göras tillgänglig för personer med funktionsnedsättning på lika villkor.²² Medlemsstaterna kommer att få ett övergripande ansvar för olika insatser vad gäller det.

I både Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens målgrupp finns personer som befinner sig i ett digitalt utanförskap. Det får anses vara positivt om myndigheterna generellt har en medvetenhet

¹⁸ SOU 2024:45, s. 361.

¹⁹ Artikel 5 a 13 i eIDAS-förordningen.

²⁰ Artikel 5 a 15 i eIDAS-förordningen.

²¹ Skäl 35 i eIDAS-förordningen.

²² Artikel 5 a 21 i eIDAS-förordningen och enlighet med bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/882 av den 17 april 2019 om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster.

om att dessa grupper kan behöva mer hjälp och service i sina myndighetskontakter. Enskilda behöver få det stöd och sådan service som de har rätt till, oavsett hur identitetsplånboken utvecklas framöver.

11.1.8 Det finns ett annat system för elektroniskt utbyte av socialförsäkringsinformation

Elektroniskt utbyte av socialförsäkringsinformation (EESSI) är ett it-system som används av socialförsäkringsorgan i hela EU. Genom systemet kan information utbytas på ett snabbt och säkert sätt. Informationsutbytet sker i enlighet med EU-reglerna om samordning av de sociala trygghetssystemen. I Sverige deltar sex myndigheter i EESSI.

När EESSI är infört fullt ut kommer det att finnas en standard för information som används i alla EU-länder. Det kommer även vara enklare att samla in och kontrollera uppgifter EU-länder emellan.

I vår kartläggning har det framkommit att det inte är tydligt för myndigheterna inom socialförsäkringen hur de olika infrastrukturer för informationsutbyte hänger ihop. Det finns ett pågående arbete med att hitta synergier, men det finns en osäkerhet om det är tillräckligt för att det ska bli tydligt och enkelt hur information ska utbytas, överföras och tas emot enligt eIDAS-förordningen, SDG-förordningen²³ respektive EESSI.

Pensionsmyndigheten beskriver särskilt att det kan ses som en service till pensionärerna att myndigheten är den som överför eller hämtar in information (genom EESSI), snarare än att pensionären ska skaffa sig en identitetsplånbok för att kunna få tillgång till myndighetens digitala tjänster.

²³ *Single digital gateway* (SDG) är en gemensam digital ingång till Europa. Regleringen finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012.

11.2 De olika rollerna i infrastrukturen och vad de innebär

Tanken är att aktörer inom såväl offentlig som privat sektor kan vara utfärdare av attributsintyg och förekomma som parter som förlitar sig på intyg.²⁴ Myndigheter kommer därför att ha olika roller i den kommande infrastrukturen för identitetsplånböcker.

11.2.1 Tillhandahållare av identitetsplånbok

Myndigheten för digital förvaltning (Digg) föreslås bli den myndighet som ska tillhandahålla en statlig identitetsplånbok.²⁵ Digg föreslås även vara den myndighet som utfärdar godkännande för andra aktörer att få tillhandahålla identitetsplånböcker.²⁶ I Sverige förordas en öppen modell där både statliga och privata aktörer ska kunna godkännas som utfärdare av identitetsplånböcker. För det finns en särskild certifieringsordning.

Digg har fått i uppdrag av regeringen att utveckla en statlig identitetsplånbok. I uppdraget ingår bland annat att utveckla funktionalitet för identitetsmatchning och för kvalificerade elektroniska underskrifter. Inom ramen för uppdraget ska myndigheten också ta fram en nationell certifieringsordning för identitetsplånböcker och relevanta valideringsmekanismer.²⁷

11.2.2 Rollen som utfärdare av attributsintyg

En utfärdare av attributsintyg är en aktör som utfärdar attributsintyg. Attributsintyget kan sedan förvaras av den enskilde i dennes identitetsplånbok och vid behov visas för andra aktörer.

Äktheten av attribut som baseras på autentiska källor ska kunna kontrolleras mot själva källan, det vill säga den som utfärdat dokumentet eller originalhandlingen. Det finns vissa minimiuppsättningar av attribut vars äkthet ska kunna kontrolleras, exempelvis adress,

²⁴ Digg (2022). *Digital plånbok*. Rapport. Dnr 2022–33, s. 12 f.

²⁵ Föreslagen instruktionsändring för Digg i 3 § 4 förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning). Se även SOU 2024:45.

²⁶ Förslag till 6 § lagen (2016:561) om kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering. Se även SOU 2024:45.

²⁷ Finansdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Myndigheten för digital förvaltning*. 2024-12-16. Dnr Fi2024/00591, Fi2024/02483 (delvis).

ålder, kön, civilstånd, familjesammansättning, utbildningskvalifikationer och yrkeskvalifikationer.²⁸

Det finns emellertid ingen gräns för vilka attribut som kan bli aktuella att använda. Identitetsplånboken, med sina attribut, kan därmed bli aktuell att använda i avsevärt bredare sammanhang.

SDG-förordningens krav träffar delvis samma myndigheter som träffas av kraven i eIDAS-förordningen i fråga om intygsutfärdande eller förlitande på intyg från användares digitala plånböcker. Det finns ett pågående arbete inom EU som rör synergieffekter vid införandet av SDG-förordningen och den nya eIDAS-förordningen.

De krav som gäller för utfärdande av attribut följer direkt av eIDAS-förordningen. Det kommer därför inte komma några särskilda uppdrag till myndigheterna avseende utfärdandet av dessa attribut. Utvecklingen av identitetsplånboken pågår och många frågor är ännu inte lösta. Om det blir aktuellt med en gemensam teknisk lösning för utfärdandet av attributsintyg kan det möjligtvis behövas styrning för att få myndigheterna att använda den lösningen (jämför OOTS²⁹).

Förutsättningar för att kunna dela och ta mot attributsintyg

En förutsättning för att identitetsplånboken ska fungera som tänkt är att attributsintygen kan delas och tas emot automatiskt och digitalt. Det blir särskilt viktigt vid gränsöverskridande informationsutbyten inom EU. Varje utfärdande myndighet kommer att behöva beskriva och strukturera sina uppgifter på ett sätt som gör att utfärdandet av attribut fungerar. Det innefattar beskrivningar av de attribut som ska utfärdas, vilket innebär ett behov av struktur på uppgifter som ska ingå i dessa. Nästa steg handlar om att myndigheterna måste ha ordning och reda på sina uppgifter. De måste även veta vilken information de har om den enskilde. Det måste också klargöras om informationen kan lämnas ut och då i rätt format. Uppgifterna i fråga behöver också kunna frigöras rent tekniskt. Många gånger är de "inlåsta" i handläggningssystem som inte är utvecklade för att exportera uppgifter. Om exporten behöver ske i ett bestämt format kan det bli en ännu större utmaning. Framöver behöver myndig-

²⁸ Bilaga VI i eIDAS-förordningen.

²⁹ Det tekniska systemet för gränsöverskridande bevisutbyte (*Once-Only Technical System*, förkortat OOTS) är en förutsättning för att utbytet av bevis mellan olika EU-länder ska fungera.

heterna även inleda samarbeten inom olika sektorer för att definiera och beskriva nödvändiga uppgiftsmängder. Några samarbeten kring det finns inte i dag.

11.2.3 Rollen som förlitande part

En förlitande part är en fysisk eller juridisk person som förlitar sig på bland annat elektronisk identifiering, identitetsplånböcker eller betrodda tjänster.³⁰ Förlitande parter är de aktörer som efterfrågar attribut från plånbokens för att identifiera användaren (*Personal Identification Data*, PID) eller andra attesteringar från innehavaren av identitetsplånboken för att exempelvis använda en tjänst hos förlitande part. Det kan handla om egna tjänster som kräver vissa attribut. Av det följer att såväl Försäkringskassan som Pensionsmyndigheten sannolikt kommer att vara förlitande parter.

Vad den förlitande parten behöver

Identitetsplånböcker ska stödja gemensamma protokoll och gränssnitt för att förlitande parter ska kunna begära och validera uppgifter för personidentifiering och elektroniska attributsintyg.³¹ En förlitande part behöver därför ha ett gränssnitt mot identitetsplånboken i fråga för att kunna efterfråga attribut och för autentisering av den förlitande parten och plånboken som sådan. Den förlitande parten är också skyldig att vid användningen kontrollera PID och andra attributs giltighet.³²

Varje medlemsland ska utse organ som ansvarar för register över förlitande parter som avser förlita sig på identitetsplånböcker.

Vår kartläggning visar att det kommer att krävas en it-utveckling hos myndigheter i Sverige för att de ska kunna ta emot en ansökan om en förmån där identitetsplånboken används. I dag byggs e-tjänster och nätverkstjänster baserat på personnummer eller samordningsnummer. I en tjänst där identitetsplånboken går att använda behöver det vara attributsintygen som konsumeras. Sannolikt behövs förutsättningar för att klara av att hantera båda alternativen. I sam-

³⁰ Artikel 3.6 i eIDAS-förordningen.

³¹ Artikel 5 a 5 (ii) i eIDAS-förordningen.

³² SOU 2024:45, s. 96.

manhanget har framförts att det bör utvecklas förvaltningsgemensamma tjänster, exempelvis inom Ena, Sveriges digitala infrastruktur.

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens behöver göra olika anpassningar

Införandet av identitetsplånböcker kommer att innebära behov av anpassningar och nya arbetssätt för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, liksom för andra myndigheter i Sverige. Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens digitala tjänster kan behöva anpassas tekniskt för att göra det möjligt för enskilda att använda sig av sina identitetsplånböcker i sina olika kontakter med dem. Vad det innebär för handläggande system är oklart.

Försäkringskassan kommer att agera i två roller, dels som utfärdare av attributsintyg (exempelvis för det så kallade sjukförsäkringskortet), dels som förlitande part. Pensionsmyndigheten kommer att vara en förlitande part men det är inte klart om myndigheten kommer att utfärda några attributsintyg. Det bör i sammanhanget dock nämnas att det i dag inte är klart och tydligt utsagt exakt vilka attribut som ska kunna innefattas framöver.

Anpassningar till identitetsplånboken kommer att medföra kostnader för myndigheterna, vilket särskilt Försäkringskassan framfört i sitt remissvar till betänkandet *Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering* (SOU 2024:45).³³ Exakt vad kostnaderna kommer att bestå i och hur stora de kommer vara är inte klarlagt. Klart är att två faktorer är särskilt betydelsefulla för den kostnad som anpassningen till den nya eIDAS-förordningen medför. Det är myndighetens storlek och dess digitala mognad. Myndighetens storlek speglar hur efterfrågade dess tjänster är. Digital mognad kommer att spela en viktig roll eftersom utfärdande och validering av attributsintyg ställer krav på utveckling av tekniska lösningar. De berörda aktörernas respektive digitala mognad kan därför avgöra hur krävande den tekniska anpassningen blir för dem.³⁴

Den digitala mognaden hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten beskrivs till viss del i kapitel 3 och 7. Som framgår ovan kommer anpassningar till identitetsplånboken att ställa stora krav på

³³ Försäkringskassans remissvar till SOU 2024:45. Dnr 2024/015004.

³⁴ SOU 2024:45, Bilaga 4 Rapport av Governo AB, kostnadsuppskattning av eIDAS-förordningens bilaga IV.

de båda myndigheterna avseende ordning och reda på sina uppgiftsmängder. Det kommer även att ställas krav på att uppgifter kan tillgängliggöras ur myndigheternas it-system. De förslag vi presenterar avseende myndigheternas arbete med sina uppgifter motiveras ytterligare av kravet på att vara förberedda för de digitala identitetsplånböckerna.

11.3 Tidplanen är inte realistisk

Identitetsplånboken ska finnas på plats och kunna användas hösten 2026.³⁵ I vårt kartläggningsarbete har framkommit att den tidsplanen delvis är orealistisk, bland annat eftersom det varit förseningar på flera håll; i förhandlingarna av eIDAS, i referensarkitekturen från EU-kommissionen samt i den första piloten. Det finns fyra konsortier som går i mål under 2025. De kommer tillhandahålla identitetsplånböcker men det finns i nuläget ingen kunskap om någon av dem uppfyller kraven för plånböckerna. Konsortiernas huvuduppgift är att testa olika tillämpningar där identitetsplånböcker används, inte att utveckla plånböckerna i sig. Läs mer i avsnitt 11.3.2.

Digg har ett uppdrag från regeringen att samordna den svenska insatsen kring de storskaliga pilotprojekten och att pröva möjligheterna att ge ut en eller flera identitetsplånböcker. Post- och telestyrelsen, Socialstyrelsen, Vetenskapsrådet och Bolagsverket har i uppdrag att bistå Digg i genomförandet av uppdraget.³⁶

11.3.1 Pågående lagstiftningsarbete

I betänkandet *Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering* lämnas förslag på hur det kan säkerställas att en kostnadseffektiv digital identitetsplånbok ska utfärdas i enlighet med föreskrivna krav, och hur en sådan identitetsplånbok kan användas ändamålsenligt för största möjliga nationella effektivitet och nytta. Förslagen fanns på propositionsförteckningen

³⁵ Diggs webbplats. *Ett steg närmare en europeisk digital identitet*. Hämtad 2024-10-17.

³⁶ Finansdepartementet (2024). *Uppdrag till Myndigheten för digital förvaltning, Bolagsverket, Post- och telestyrelsen och Vetenskapsrådet att delta i relevanta utlysningar för EU:s storskaliga pilotprojekt för digitala identitetsplånböcker*. Dnr Fi2024/02124.

för beslut i september 2025 men arbetet är försenat. Föreslaget ikraftträdandedatum var den 1 oktober 2025.

För oss innebär det att vår analys förhåller sig till ett pågående lagstiftningsarbete. Det är för närvarande svårt att få en överblick av eIDAS-förordningens tillämpning och dess konsekvenser. Vår analys förhåller sig till en nyttoanalys och analys av potentialen i en digital lösning som ännu inte finns på plats. Vi behöver därför basera analysen på uppskattningar.

11.3.2 Det finns ett antal införandeprojekt för att realisera identitetsplånboken

Kommissionen rekommenderar medlemsstaterna att ta fram en så kallad verktygslåda (*toolbox*) inklusive en teknisk arkitektur- och referensram för identitetsplånboken.³⁷ Verktygslådan ska innehålla en uppsättning gemensamma standarder och tekniska specifikationer samt en uppsättning gemensamma riktlinjer och bästa praxis. Den ska komplettera eIDAS-förordningen och göra det möjligt att skapa en robust ram för digital identifiering och autentisering som bygger på gemensamma standarder i hela EU.

EU-kommissionen har utlyst så kallade storskaliga pilotprojekt (*Large Scale Pilots*, LSP) i syfte att testa den europeiska digitala identitetsplånboken och säkerställa att den införs på ett säkert och smidigt sätt. Exempelvis leder Bolagsverket ett konsortium som är godkänt för finansiering för att utveckla identitetsplånböcker och bevis inom EU.³⁸

Ett av pilotprojekten handlar om åtkomst till myndighetstjänster, bland annat för att få tillgång till socialförsäkringsinformation. Den kan användas för att underlätta den fria rörligheten genom att lagra handlingar som det europeiska sjukförsäkringskortet.³⁹ En identitetsplånbok kan användas för att på ett säkert sätt få tillgång till en användares socialförsäkringsuppgifter och socialförsäkringsförmåner, till exempel pension och förmåner vid funktionsnedsättning.⁴⁰

³⁷ Commission recommendation of 3.6.202 on a common Union Toolbox for a coordinated approach towards a European Digital Identity Framework, se även SOU 2024:45, s. 90.

³⁸ Bolagsverkets webbplats. *Utvecklingen av digitala plånböcker inom EU får nu finansiering – Bolagsverket leder arbetet*. Hämtad 2024-10-17.

³⁹ SOU 2024:45, s. 233.

⁴⁰ EU-kommissionens webbplats (digital-strategy.ec.europa.eu). *Pilotprojekt för genomförande av EU:s e-identitetsplånbok*. Hämtad 2025-09-20.

11.3.3 Det finns behov av en e-legitimation på tillitsnivå hög

En e-legitimation på tillitsnivå hög måste finnas för att en identitetsplånbok ska fungera.⁴¹ I dagsläget finns det ingen utfärdare för elektronisk identifiering på denna nivå i Sverige.⁴²

Under 2024 fick Digg i uppdrag att utveckla en statlig e-legitimation i enlighet med förslagen i delbetänkandet *En säker och tillgänglig statlig e-legitimation* (SOU 2023:61). Regeringen har fört över utvecklingsuppdraget till Polismyndigheten, som har fått ett uppdrag att utfärda en e-legitimation på tillitsnivå hög. Uppdraget ska slutredovisas senast den 2 november 2026.⁴³

Aktivering av identitetsplånboken sker genom det så kallade PID-utfärdandet.⁴⁴ Det är centralt för att plånboken ska kunna kopplas till en viss person. Det är först efter att PID utfärdats som identitetsplånboken kan användas och förses med de elektroniska attributen. I dagsläget är det inte klarlagt vilken myndighet som i Sverige ska få i uppgift att utfärda PID. I delbetänkandet *En säker och tillgänglig statlig e-legitimation* föreslås att det ska vara Digg.

11.4 Identitetsplånboken kan säkerställa att uppgifter som lämnas av den sökande är korrekta

Identitetsplånboken kan göra stor nytta genom att skapa förutsättningarna för ett säkrare system för uppgiftsutbyte mellan myndigheter. Ett attesterat attributsintyg får anses innebära någon form av ökad grad av verifiering av uppgifterna.

Det finns även fördelar sett utifrån ett integritetssperspektiv genom att den enskilde förmedlar sina egna uppgifter och väljer vilken information som ska delas och med vem. Inom socialförsäkringen finns det dock tvingande regler om vilka förhållanden (rekvisit) som ska vara uppfyllda för att den enskilde ska ha rätt till en viss förmån. Valbarheten i det här sammanhanget är en sanning med relativt stor modi-

⁴¹ Artikel 5 a 11 i eIDAS-förordningen.

⁴² Det bör dock noteras att AB Svenska Pass ger ut en e-legitimation som godkänts på högsta tillitsnivå på Skatteverkets ID-kort. De tillhandahåller dock ingen teknisk anslutningsfunktion så den går i praktiken bara att använda i Skatteverkets och ytterligare en handfull myndigheters digitala tjänster. Försäkringskassan ger ut e-legitimationen EFOS till anslutna myndigheters medarbetare. Även den har godkänts på högsta tillitsnivå.

⁴³ Justitiedepartementet. *Uppdrag att utfärda en statlig e-legitimation på högsta tillitsnivå*. Dnr Ju2025/00740.

⁴⁴ PID är förkortning för ”personal identification data”.

fikation eftersom den enskilde måste dela med sig av de uppgifter som krävs för att bedöma rätten till en förmån.

På ett generellt plan är avsikten att identitetsplånboken ska bidra till betydande effektivitetsvinster för såväl individer som offentliga och privata aktörer.⁴⁵ Identitetsplånboken ska bland annat bidra till en ökad digitalisering i samhället, underlätta enskildas vardag och yrkesliv samt och erbjuda ett högt skydd för den personliga integriteten och förhindra oönskad profilering genom att det ska vara helt upp till användaren att välja vilka uppgifter som ska delas. Systemet möjliggör också tillit genom användandet av verifierbara uppgifter i en säker teknisk miljö. På så sätt säkerställs att uppgifterna i plånboken är korrekta.

Vi har inom ramen för vår kartläggning undersökt om det finns vissa uppgiftsmängder som, genom att utfärdas som attesterade attributsintyg, kan leda till konkreta nyttor i form av färre felaktiga utbetalningar från socialförsäkringssystemet. En sådan uppgiftsmängd som kan underlätta för myndigheterna är attesterade attributsintyg avseende den enskildes bostadskostnad från dennes hyresvärd eller bostadsrättsförening. Det är en uppgift som i dag kräver mycket manuell hantering att kontrollera och som inte finns i något myndighetsregister. En annan uppgift som möjligen kan underlätta är attesterade attributsintyg för förmögenhetsuppgifter från banker. Vissa uppgifter kan myndigheterna redan få från bankerna men formatet attesterat attributsintyg hade sannolikt bidragit till att uppgifterna inkommer till myndigheten i ett digitalt, standardiserat format vilket i dag inte är fallet.

11.4.1 Nyttan beror på ambitionsnivån och anslutningsgraden

Den potentiella nyttan av identitetsplånboken beror på vilken ambitionsnivå som sätts framöver vid införandet och hur väl myndigheter i praktiken kan dela sina uppgifter genom attributsintyg och dra nytta av andras. I ett första steg kan exempelvis myndigheternas digitala tjänster byggas så att en användare kan hämta attributsintyg och placera det i sin identitetsplånbok, respektive välja att visa upp relevanta attributsintyg för en viss myndighet.

⁴⁵ SOU 2024:45, s. 234 f.

I ett andra steg kan identitetsplånboken medföra att en myndighet inte behöver göra slagningar mot andra myndighetsregister för att kontrollera att en uppgift som den enskilde uppger stämmer. I stället kan attributsintyg presenterade via identitetsplånboken fungera som metoden för att veta om att en viss uppgift är korrekt. Om det uppnås kommer identitetsplånboken kunna medföra verklig nytta. En ytterligare fördel med att använda identitetsplånboken som källa är att inte behöva fråga en annan offentlig aktör om samma uppgift en gång till.

En ytterligare fördel med identitetsplånboken är att den i grunden är konstruerad för att fungera gränsöverskridande, till skillnad från dagens system där myndigheter gör slagningar mot andra myndigheters register eller bygger upp nationella databaser med personuppgifter. Identitetsplånboken blir ett medel som möjliggör en likartad behandling av enskilda som inte kommer från eller bor i Sverige, eftersom registeruppgifter om enskilda inte längre behövs i samma utsträckning.

Nytan med identitetsplånboken är dock helt beroende av anslutningsgraden för utfärdande myndigheter, för myndigheter som förlitande parter och för användare (exempelvis enskilda). I ett framtida scenario med en hög anslutningsgrad ger identitetsplånboken rent teoretiskt förutsättningar för ett helt nytt system för informationsutbyte. Där har den enskilde rådighet över sina egna uppgifter, uppgifterna i plånboken är verifierade och kvalitetssäkrade genom de utfärdade attributen. Myndigheterna behöver heller inte kontrollera uppgifterna mot andra myndigheters register. Även om införandet av identitetsplånboken i sig inte kan förhindra bidragsbrottslighet kommer det att finnas flera nyttor med införandet. Exempelvis kan identitetsplånboken underlätta för enskilda att lämna in korrekta uppgifter till myndigheten och minska oavsiktliga fel.

11.4.2 Identitetsplånbokens påverkan på felaktiga utbetalningar på lång och kort sikt

Vilken påverkan identitetsplånboken kommer att få när det gäller att förebygga och förhindra missbruk av socialförsäkringssystemet skiljer sig åt på kort och lång sikt.

På kort sikt har den sannolikt liten eller ingen påverkan. Medlemsstaterna i EU är skyldiga att tillhandahålla identitetsplånböcker i de-

cember 2026 men det är ännu oklart om det kommer att vara möjligt att till dess få fram färdiga system som kan leva upp till de olika krav som ställs. Att sprida ny teknik till användare brukar initialt gå långsamt. Från det att identitetsplånböcker finns tillgängliga på marknaden kommer det ta relativt lång tid innan så många användare skaffat sig identitetsplånböcker att de i praktiken kommer att påverka hur digitala tjänster fungerar. Utifrån hur långsam den initiala spridningen av ny teknik varit i andra sammanhang är det rimligt att anta att identitetsplånboken tidigast börjar påverka samhället och socialförsäkringen runt år 2030.

På längre sikt kan påverkan potentiellt vara betydligt större. Den utveckling som identitetsplånboken är en del av är större än bara en fråga om dess tekniska funktionssätt. Identitetsplånboken speglar en politisk vilja inom EU till förändring i hur uppgifter ska och bör hanteras. Identitetsplånboken är ett uttryck för det som ibland benämns *self sovereign identity*, vilket innebär att det är den enskilde som har kontroll över sina uppgifter och själv väljer vad som ska delas med vem. Det är en vision av uppgiftsutbyte som inte är beroende av centrala institutioner så som myndigheter eller företag utan är decentraliserat och under den enskildes kontroll.

11.4.3 Svårare att lämna felaktiga uppgifter

I och med införandet av identitetsplånböcker ökar sannolikt förlitande parter möjlighet att, om identitetsplånboken används i exempelvis ett ansökningsförfarande, kontrollera att uppgifterna i fråga inte har förvanskats eller är felaktiga. Identitetsplånboken bör i det avseendet bidra till en förbättring jämfört med när uppgifter inhämtas på papper eller från andra myndigheters register. Plånboken förväntas bidra till att handläggning av ärenden kan ske med bättre tillgång till kvalitetssäkrade data. Den möjlighet för användare att styra vilka data som delas ska inte tolkas som att myndigheter måste acceptera att betala ut ersättningar på svagare grunder. Det är alltid förlitande part som avgör vilken information den behöver, exempelvis för att fatta ett beslut.

Identitetsplånboken kan knappast antas bli ett effektivt verktyg för att komma åt bidragsbrottslighet eller den organiserade brottslighetens utnyttjande av välfärdssystemet. Den löser inte problema-

tiken med att vissa personer avsiktligt lämnar felaktiga uppgifter till myndigheterna. Det är frivilligt att ha en identitetsplånbok och det är upp till var och en att välja vilken identitetsplånbok som ska användas och vilken information som ska delas från den. Det kommer dock bli svårare att lämna felaktiga uppgifter till en myndighet om identitetsplånboken används, men sannolikheten är då också att den inte kommer att användas av en enskild som har för avsikt att lämna felaktiga uppgifter.

I det brottsförebyggande arbetet och i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemet måste det finnas en allmän insikt om att kriminella aktörer kommer att utnyttja luckor som skapats av att kontrollsystem är effektiva inom landet men saknar förmåga att kontrollera personer från andra länder eller svenskar bosatta utomlands.

11.4.4 Att en uppgift finns i identitetsplånboken garanterar inte riktighet

Det faktum att en uppgift finns i ett attributsintyg i en identitetsplånbok är ingen garant för uppgiftens riktighet och säger inte heller någonting om hur väl uppgiften speglar det verkliga förhållandet. Attribut kommer att utfärdas baserat på de uppgifter som utfärdaren har i sina register, vilket får till följd att attributen kan komma att utfärdas på oriktiga eller bristfälliga uppgifter. Av den anledningen är det särskilt viktigt att en myndighet i vart fall har ordning och reda på sina uppgifter.

Även om en enskild använder identitetsplånboken är hen själv ansvarig för att korrekta uppgifter lämnas till en myndighet, exempelvis i en ansökan.

Den uppgiftshantering och krav på struktur på uppgifter som följer med identitetsplånboken kan bidra till att enskilda som vill göra rätt i sina myndighetskontakter kan få ökad kunskap om vad en myndighet har för uppgifter. De kan då även få veta vad myndigheten inte känner till, exempelvis uppgift om födelseort eller studieort. Det finns även en transparens i myndighetens synliggörande av sina uppgifter. Det kan bidra till ökad tillit.

11.4.5 Minskad mängd överskottsinformation och ökad kontroll på uppgifter

En potentiell fördel med identitetsplånboken är att myndigheter inte efterfrågar mer information om den enskilde än vad som faktiskt behövs. Den kan även medföra att myndigheterna har mindre mängd överskottsinformation (sådan information som kan komma med en insamling eller lagring av uppgifter) om den enskilde. Vidare måste myndigheterna ha god kunskap om den rättsliga grunden för samtliga uppgifter som begärs in. Det kommer att ställas krav på att registrera den informationen i samband med registrering som förlitande part, det vill säga att per uppgiftsmängd ange vad det är för uppgift och vad myndigheten har för rättslig grund för tillgång till en viss uppgift.⁴⁶ I ett framtida scenario tillkommer även ett behov av kartlagda (schematiska) åtkomstregler till uppgifter. Utöver det kommer det att finnas en möjlighet för en enskild att i sin identitetsplånbok direkt göra en anmälan till Integritetsskyddsmyndigheten om en myndighet efterfrågar mer uppgifter än vad som behövs.

De beskrivna åtkomstreglerna för uppgifter och myndigheters förteckningar över sina uppgiftsmängder kan även bidra till ökad kunskap om uppgifterna i sig och dess kvalitet. Förteckningarna kan möjligen bidra till att myndigheterna upptäcker inkonsekventa uppgifter om den enskilde. Det går dock inte att veta säkert i dagsläget.

⁴⁶ SOU 2024:45, avsnitt 6.3.9 om behandling av personuppgifter.

12 Integritets- och proportionalitetsanalys

12.1 Vårt uppdrag

I vårt uppdrag ingår att göra en integritetsanalys till våra författningsförslag. Detta kapitel innehåller en samlad integritets- och proportionalitetsanalys utifrån samtliga de regelverk som ställer krav på att inskränkningar i enskilda individers privatliv och integritet ska vara proportionerliga i förhållande till det syfte lagstiftaren vill uppnå med regleringen.

12.2 Inskränkningar i den personliga integriteten ska vara proportionerliga

12.2.1 Grundläggande fri- och rättigheter och personlig integritet

Den yttersta ramen för hur personuppgifter får behandlas finns i regleringen om skydd för enskildas grundläggande fri- och rättigheter samt den generella dataskyddsregleringen. Lagstiftningsåtgärder som rör behandling av personuppgifter måste vara förenliga med denna reglering. Respekten för individens självbestämmande och integritet är grundläggande i en demokrati. Någon enhetlig definition av begreppet personlig integritet finns inte. Bestämmelser om enskildas fri- och rättigheter finns i den svenska grundlagen samt i vissa rättsakter antagna av EU och andra folkrättsliga rättsakter som Sverige har åtagit sig att efterleva.

Behandlingen av personuppgifter berör rätten till respekt för privatlivet enligt artikel 8.1 i Europakonventionen.¹ Enligt artikeln har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Europakonventionen gäller som svensk lag.² Av artikel 8.2 i Europakonventionen följer att rätten till skydd för privatlivet inte får inskränkas annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välbefinnande, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

I artiklarna 3, 7 och 8 i EU:s rättighetsstadga slås det fast att var och en har rätt till fysisk och mental integritet, respekt för sitt privat- och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer samt skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne.³ I den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvarar rättigheter som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som enligt konventionen.⁴ Det hindrar dock inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.

I EU:s rättighetsstadga är utgångspunkten att en inskränkning av rättigheter och friheter enligt stadgan endast får göras i lag och måste vara förenlig med det väsentliga innehållet i de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan. Begränsningar får med beaktande av proportionalitetsprincipen endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.⁵

12.2.2 Begränsningar i skyddet för den personliga integriteten

Grundläggande bestämmelser till skydd för den personliga integriteten som gäller i förhållandet mellan enskilda och staten finns i 2 kap. regeringsformen (RF). Av 2 kap. 6 § andra stycket RF följer att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande

¹ Den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

² Lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

³ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02).

⁴ Artikel 52.3 i EU:s rättighetsstadga.

⁵ Artikel 52.1 i EU:s rättighetsstadga.

intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet för den personliga integriteten är inte absolut.⁶ Det kan under vissa förutsättningar begränsas med hänsyn till andra motstående intressen. Skyddet får enligt 2 kap. 20 och 21 §§ RF begränsas genom lag men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.⁷ Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Detta syftar till att understryka kravet på att lagstiftaren, när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas, noga redovisar sina syften. Eftersom begränsningen inte får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet måste ett lagstiftningsarbete som påverkar skyddet av den personliga integriteten inkludera en integritetsanalys. Det intrång som sker i den enskildes personliga integritet måste vara befogat och stå i rimlig proportion till de fördelar som intrånget bidrar med till det motstående intresset. Det är endast tillåtet med lagar som inskränker integritetsskyddet om det inte finns några mindre integritetskänsliga alternativ och det intresse som ska tillgodoses är så starkt att det väger över intresset av skydd för den personliga integriteten.

12.2.3 Det förstärkta grundlagsskyddet i regeringsformen

I samband med den senaste utvidgningen av integritetsskyddet i RF, det så kallade förstärkta grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § RF, uttalade regeringen att en rimlig utgångspunkt för bedömningen av behovet av ett utökat skydd för den personliga integriteten är den enskildes intresse av att skydda information om sina personliga förhållanden.⁸ Vissa faktorer har ansetts särskilt viktiga att ta hänsyn till när det gäller att bedöma integritetskänsligheten vid automatiserad behandling av personuppgifter. Det gäller arten av personuppgifter som samlas in och registreras, varför detta görs, hur och

⁶ 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen (RF).

⁷ 2 kap. 20 och 21 §§ RF.

⁸ Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 175.

av vem uppgifterna används samt mängden uppgifter som samlas på ett och samma ställe eller som på något annat sätt är tillgängliga för bearbetningar och sammanställningar. Även rådande samhällsvärderingar kan ha viss påverkan på vilken reglering och begränsning av behandlingen av personuppgifter som är nödvändig för att skydda den personliga integriteten.⁹ Skyddet får begränsas genom lag under de förutsättningar som anges i RF.¹⁰

Vad är ett betydande intrång i den personliga integriteten?

Vad som utgör ett betydande intrång enligt förarbetena till RF får avgöras utifrån bland annat uppgifternas karaktär och omfattning. En användning av känsliga uppgifter kan innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten även om det rör sig om ett fåtal uppgifter. Å andra sidan kan mängden uppgifter i sig vara en betydelsefull faktor i sammanhanget. Även ändamålet med behandlingen är av vikt för att avgöra om det rör sig om ett betydande intrång. En hantering som syftar till att utreda brott anses i förarbetena normalt vara mer känslig än till exempel en hantering som uteslutande sker för att ge en myndighet underlag för förbättringar av kvaliteten i handläggningen. Omfattningen av utlämnande av uppgifter till andra som sker utan omedelbart stöd av offentlighetsprincipen kan också vara av betydelse vid bedömningen.¹¹

Integritetsskyddskommittén konstaterade att det utifrån integritetsskyddssynpunkt viktigaste momenten i hanteringen handlar om hur uppgifter om enskilda får samlas in, ändamålet med behandlingen och i vilken utsträckning uppgifter på grund av uppgiftsskyldighet ska lämnas ut till andra för samkörning med uppgifter i andra myndighetsregister eller av andra skäl.¹²

Bestämmelser som inte föranleder behandling av personuppgifter utan i stället begränsar den personuppgiftsansvariges möjligheter att behandla personuppgifter, till exempel i form av olika skyddsåtgärder, kan däremot inte i sig anses medföra intrång i den personliga integriteten. Bestämmelser om begränsning av åtkomst till person-

⁹ SOU 2024:75 *Ett nytt regelverk för hälsodataregister*, se även prop. 2005/06:173 *Översyn av personuppgiftslagen*, s. 15 och prop. 2022/23:34 *Utbetalningsmyndigheten*, s. 162.

¹⁰ 2 kap. 20 och 21 §§ RF.

¹¹ Prop. 2009/10:80, s. 183 f.

¹² SOU 2008:3 *Skyddet för den personliga integriteten – Bedömningar och förslag*.

uppgifter, krav på behörighetstilldelning och krav på pseudonymisering av personuppgifter skapar självständigt ingen möjlighet till behandling av personuppgifter utan utgör snarare regler om skydd för den enskildes personliga integritet.

När är det fråga om kartläggning i regeringsformens mening?

Vid bedömningen av om en åtgärd innebär kartläggning ska åtgärdens effekter snarare än det huvudsakliga syftet med åtgärden beaktas.¹³ I förarbetena till bestämmelsen i RF anges som exempel att en åtgärd från det allmännas sida som vidtas primärt i syfte att ge myndigheterna underlag för beslutsfattande i enskilda fall, många gånger kan anses innebära kartläggning av enskildas förhållanden. Detta trots att avsikten med åtgärden inte är att kartlägga enskilda. Det konstateras vidare att det förekommer myndighetsspecifika verksamhetsregister och databaser med information som är knuten till en myndighets ärendehantering inom i stort sett all statlig och kommunal förvaltning och att informationshanteringen i många fall finns särskilt reglerad. Enligt förarbetena får uppgifterna i flertalet fall anses tillgängliga för myndigheterna på sådant sätt att lagringen och behandlingen av uppgifterna kan sägas innebära att enskilda kartläggs, även om det huvudsakliga ändamålet med behandlingen är ett helt annat.

Våra förslag innebär kartläggning i regeringsformens mening och kräver stöd i lag

Vi bedömer att såväl förändringarna i 114 kap. socialförsäkringsbalken (SFB) och det nationella frånvaroregistret utgör betydande intrång i den personliga integriteten och därför omfattas av det förstärka grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § RF. Det innebär att vissa moment i behandlingen av personuppgifter måste regleras i lag, nämligen hur uppgifter får samlas in, ändamålen för behandling och när uppgifterna ska lämnas ut på grund av uppgiftsskyldighet som bryter sekretess som gäller för uppgifterna. Det förstärkta grundlagsskyddet innebär vidare att begränsningar i skyddet endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (se

¹³ 2 kap. 6 § andra stycket RF.

avsnitt 12.2.2). Vid en inskränkning av skyddet ska det göras en proportionalitetsbedömning där integritetsriskerna med personuppgiftsbehandlingen vägs mot de fördelar behandlingen kan leda till. En behandling är bara tillåten om fördelarna med den står i rimlig proportion till nackdelarna. I detta ingår att bedöma om behandlingen av personuppgifter är nödvändig utifrån det avsedda ändamålet och om det finns alternativ som är mindre integritetskänsliga. Även EU:s dataskyddsförordning förutsätter att proportionalitetsbedömningar görs vid behandling av personuppgifter.¹⁴

Det nationella frånvaroregistret

För att det ska vara befogat att införa ett nationellt frånvaroregister på det sätt som vi föreslår måste behovet av behandlingen väga tyngre än den enskildes intresse av skydd för den personliga integriteten. Behandlingen ska stå i rimlig proportion till det integritetsintrång den medför. En förutsättning för att göra en sådan proportionalitetsbedömning är att riskerna för den personliga integriteten har identifierats. Genom att införa skyddsåtgärder som begränsar den tillåtna behandlingen kan behovet av behandling balanseras mot enskildas intresse av skydd för den personliga integriteten.

En reglerad skyldighet att behandla personuppgifter, exempelvis en föreskrift om att en myndighet ska föra ett visst register med personuppgifter eller att uppgifter ska lämnas från en personuppgiftsansvarig till en annan får därför alltid anses medföra ett visst intrång i enskildas personliga integritet. Skyldigheten att behandla vissa personuppgifter innebär att den registrerade själv inte kan påverka behandlingen eller omfattningen av den. Även en tillåtande bestämmelse som innebär att en myndighet får möjlighet att utföra en viss behandling av personuppgifter som annars skulle ha varit otillåten får anses medföra ett intrång i enskildas personliga integritet.

¹⁴ 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).

Ändringar i 114 kap. SFB

Våra förslag om ändringar i 114 kap. SFB innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får utföra personuppgiftsbehandlings-
ningar som annars skulle ha varit otillåtna. I och med att behandlingen
av personuppgifter har gjorts tillåten tvingas den enskilde finna sig
i eventualiteten att hans eller hennes personuppgifter behandlas utan
att samtycke först inhämtas.¹⁵ Även avseende föreslagna ändringar i
114 kap. SFB ska behandlingen stå i rimlig proportion till det integ-
ritetsintrång den medför.

12.2.4 Särskilt om dataskyddsregleringen

Den snabba tekniska utvecklingen och framväxten av informations-samhället har medfört en alltmer omfattande behandling av personuppgifter och annan data inom såväl offentlig som privat sektor. Automatiserad behandling av personuppgifter kan innebära särskilda risker ur ett integritetsperspektiv eftersom tekniken gör det möjligt att på ett enkelt sätt samla in, sammanställa och sprida stora mängder information om enskilda.

Dataskyddsförordningen är i alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaternas nationella rätt. Förordningen behöver alltså inte implementeras i nationell lagstiftning. Den är dock utformad på ett sådant sätt att den till viss del både förutsätter och medger nationell dataskyddsreglering som kompletterar förordningens bestämmelser. Dataskyddsförordningen medger att medlemsstaterna behåller eller inför mer specifika bestämmelser för att anpassa bestämmelserna i förordningen, med hänsyn till behandling för att efterleva bestämmelserna om rättslig förpliktelse samt uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning som rättslig grund. Medlemsstaterna får även fastställa specifika krav för personuppgiftsbehandlingen och andra åtgärder för att säkerställa en laglig och rättvis behandling. Den rättsliga grunden ska dessutom fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av.

I svensk rätt har kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen på generell nivå antagits genom lagen (2018:218) om

¹⁵ Jämför även bestämmelsen i 114 kap. 6 § SFB om att den enskilde inte kan motsätta sig behandlingen.

kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (DSL) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Dessa författningar innehåller bland annat bestämmelser som tydliggör innebörden av vissa bestämmelser i dataskyddsförordningen och ger vägledning om hur dessa ska tillämpas i den svenska rättsordningen. DSL är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning, vilket innebär att avvikande bestämmelser i registerförfattningar och annan kompletterande dataskyddsreglering har företräde.¹⁶

Myndighetsspecifika registerförfattningar kompletterar dataskyddsförordningen och innehåller avvikelser som ansetts nödvändiga eller lämpliga på det aktuella området i förhållande till det generella dataskyddet.

Reglering i form av en registerlagstiftning kompletterar dataskyddsförordningen, vilket innebär att registerlagstiftningen är tillåten endast under förutsättning att den inte strider mot dataskyddsförordningen. Kravet på rättslig grund medför till exempel att en myndighet får behandla personuppgifter endast om det är nödvändigt för att fullgöra en rättslig förpliktelse, för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning.¹⁷ Myndighetsutövning mot en enskild måste alltid ha stöd i författning och rättsliga förpliktelser är till sin natur sådana förpliktelser som redan framgår av eller meddelas med stöd av gällande rätt. Även arbetsuppgifter av allmänt intresse måste vara rättsligt förankrade.¹⁸ Dataskyddsförordningen förutsätter att de åtgärder som föranleder behandling av personuppgifter är rättsligt reglerade.

Sådana åtgärder som aktualiserar behandling av personuppgifter beskrivs i registerlagstiftningen som ändamål. Ändamålen utgår från myndigheternas uppdrag och därtill knutna behov av att behandla personuppgifter. Den rättsliga regleringen finns bland annat i myndighetsförordningen (2007:515), myndigheternas instruktioner, särskilda uppdrag och annan lagstiftning som myndigheterna ska tillämpa. Det bör kunna förutsättas att ändamål som utgår från sådan rättslig reglering är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

Den behandling av personuppgifter som tillåts med stöd av registerlagstiftningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt

¹⁶ 1 kap. 6 § lagen (2018:218) om kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (DSL).

¹⁷ Artikel 6 i dataskyddsförordningen.

¹⁸ Artikel 6.3 i dataskyddsförordningen.

med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Inom dataskyddslagstiftningen finns ett krav på nödvändighet som innebär att behandlingen av personuppgifter ska vara nödvändig för angivet ändamål. Kravet på nödvändighet innebär inte ett krav på att behandlingsåtgärden ska vara oundgänglig. Behandlingen kan anses nödvändig om den leder till effektivitetsvinster. Att behandlingen skulle kunna ske manuellt, det vill säga utan tekniska hjälpmedel, medför därför normalt inte att automatisk behandling inte anses nödvändig enligt dataskyddslagstiftningen. Kravet på nödvändighet knyter dock behandlingen till ändamålet, som i sig måste vara förankrat i annan lagstiftning. Sammantaget kan en registerlagstiftning inte ge möjlighet att behandla personuppgifter för annat än sådant som riksdag och regering bedömer att en myndighet ska göra. Att en myndighet behandlar personuppgifter för att fullgöra sitt uppdrag måste generellt anses vara ett tillgodosett ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

Rättslig grund för personuppgiftsbehandling

Enligt dataskyddsförordningen får behandling av personuppgifter bara ske om det finns en rättslig grund för behandlingen. I artikel 6 formuleras ett antal alternativa krav på den rättsliga grunden för en behandling. Åtminstone ett krav måste vara uppfyllt för att behandlingen ska vara laglig i dataskyddsförordningens mening. För myndigheter är det främst två rättsliga grunder som är aktuella. Enligt artikel 6.1 c och e dataskyddsförordningen finns rättslig grund om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige eller om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Av artikel 6.3 första stycket dataskyddsförordningen framgår att den rättsliga grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt.

Enligt dataskyddsförordningen är det lagstiftarens sak att genom reglering tillhandahålla den rättsliga grunden för de offentliga myndigheternas behandling av personuppgifter.¹⁹ Den rättsliga grunden måste uppfylla dataskyddsförordningens krav på tydlighet, precision,

¹⁹ Skäl 47 dataskyddsförordningen.

förutsebarhet och proportionalitet.²⁰ Vilken grad av tydlighet och precision som krävs i fråga om den rättsliga grunden för att en viss behandling av personuppgifter ska anses vara nödvändig måste bedömas från fall till fall utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär. Ett mer kännbart intrång, till exempel behandling av känsliga personuppgifter, kräver att den rättsliga grunden är mer preciserad och därmed gör intrånget försvarbart.²¹

Syftet med att personuppgiftsbehandlingen ska fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om behandling enligt punkt 6.1 e, vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.3 andra stycket). Ändamålet för varje enskild behandling av personuppgifter måste således vara nödvändigt. Det måste finnas ett samband mellan behandlingen av personuppgifter och den rättsliga förpliktelsen alternativt den fastställda arbetsuppgiften eller myndighetsutövningen.²²

Allmänt om tillåtna ändamål för behandling av personuppgifter

Kravet på att all behandling måste ha en rättslig grund innebär att den verksamhetsreglering som styr en myndighets arbetsuppgifter också styr för vilka ändamål myndigheten får behandla personuppgifter. Den rättsliga grund som myndigheter kan basera sin personuppgiftsbehandling på begränsar därmed för vilka ändamål personuppgifter får behandlas. Det finns en nära koppling mellan en myndighets verksamhetsreglering och de ändamål för behandling som kan bli aktuella. En tydlig verksamhetsreglering kan medföra att behovet av särskilda dataskyddsbestämmelser för att avgränsa och förtydliga den rättsliga grunden kan minska. En mer allmänt hållen verksamhetsreglering kan däremot kräva en mer preciserad reglering av personuppgiftsbehandlingen, genom till exempel bestämmelser om tillåtna ändamål som en myndighet får behandla uppgifter i sin verksamhet.²³

²⁰ Artikel 6.3 andra stycket och skäl 41 i dataskyddsförordningen.

²¹ Prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag*, s. 51.

²² Esamverkansprogrammet (2022). *En modern registerförfattning*. Promemoria. Dnr ES2022-06.

²³ Jämför IMY (2024). *Vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete*. Dnr IMY-2024-15399.

Utöver rättslig grund ska all behandling av personuppgifter genomföras i enlighet med dataskyddsförordningens grundläggande principer.²⁴ Personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål, vilket betyder att det alltid måste finnas minst ett ändamål med personuppgiftsbehandlingen. Ändamålet med behandlingen är avgörande för flera av de grundläggande principerna dataskyddsförordningen, bland annat för att avgöra vilka personuppgifter som får behandlas. Principen om ändamålsbegränsning innebär att uppgifter inte får vidarebehandlas för ändamål som är oförenliga med insamlingsändamålet.²⁵ Den registrerade skyddas genom principen mot oväntad och integritetskränkande behandling av de personuppgifter som har samlats in. De ändamål som personuppgifterna behandlas för bör vara tydliga och legitima och ha bestämts vid den tidpunkt då personuppgifterna samlades in.²⁶

Betydelsen av ändamålet med behandlingen av personuppgifter är dock inte begränsad till de grundläggande principerna. Den registrerade har bland annat rätt att få information om ändamålet.²⁷ Även lämplig säkerhetsnivå bestäms utifrån bland annat behandlingens ändamål.²⁸

Utformningen av ändamålsbestämmelser i moderna registerförfattningar

I registerförfattningar finns det ofta en reglering av tillåtna ändamål för behandling av personuppgifter. En av de viktigaste funktionerna med ändamålsbestämmelser är att begränsa integritetsintrånget genom att ange den yttersta ram inom vilken personuppgifter får behandlas. Bestämmelser i renodlade registerförfattningar som anger och begränsar tillåtna ändamål har normalt ansetts vara nödvändiga för att säkerställa integritetsskyddet. Ändamålsbestämmelser

²⁴ Artikel 5 i dataskyddsförordningen. Enligt principen om uppgiftsminimering ska de insamlade uppgifterna vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålen med behandlingen. Vidare innebär principen om riktighet bland annat att alla rimliga åtgärder ska vidtas för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga, i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas, raderas eller rättas utan dröjsmål. Enligt principen om lagringsminimering får personuppgifterna som huvudregel inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas.

²⁵ Artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen.

²⁶ Se skäl 39 i dataskyddsförordningen.

²⁷ Se artikel 13.1 c, 14.1 c och 15.1 a i dataskyddsförordningen.

²⁸ Se artikel 31.1 i dataskyddsförordningen.

begränsar myndigheters handlingsfrihet, vilket ger ett skydd för den enskildes personliga integritet.²⁹

Bestämmelser som avser ändamål för personuppgiftsbehandling som uppkommer i myndighetens egen verksamhet brukar benämnas primära ändamål. Syftet med uppdelningen i primära och sekundära ändamål är att göra det tydligt hur personuppgifter dels behandlas i myndigheters egen verksamhet, dels behandlas för att lämnas ut till andra. Primära ändamål speglar ofta myndighetens författningsreglerade uppdrag och arbetsuppgifter. Sekundära ändamål avser vanligtvis tillhandahållande av personuppgifter till externa mottagare, inte sällan andra myndigheter, i syfte att tillgodose dessa aktörers behov.

Ändamålsbestämmelser kan utformas på olika sätt och vara mer eller mindre detaljerade. I vissa fall anger primära ändamålsbestämmelser endast att personuppgifter får behandlas för att myndigheten ska kunna utföra sina uppgifter i den verksamhet som avses i författningens tillämpningsområde. Några exempel på brett formulerade ändamålsbestämmelser är Rättsmedicinalverkets ändamålsbestämmelse och Utbetalningsmyndighetens ändamålsbestämmelse.³⁰ Det finns också förslag på liknande reglering för Skatteverket, Tullverket och Kronofogden och för CSN.³¹ För huvuddelen av nämnda myndigheter finns, eller finns förslag på, en sekundär ändamålsbestämmelse som anger att myndigheterna får behandla personuppgifter för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.³²

Det finns också sektorsspecifik reglering som inte innehåller ändamålsbestämmelser alls. Exempelvis innehåller 26 a kap. skollagen (2010:800) ingen bestämmelse som begränsar eller anger för vilka ändamål personuppgifter får behandlas. Flera myndigheter saknar dessutom helt sektorsspecifik lagstiftning på dataskyddsområdet.

²⁹ SOU 2024:95 *Modernt dataskydd vid CSN*, s. 213.

³⁰ Jämför 2 kap. 1 § lagen (2020:421) om Rättsmedicinalverkets behandling av personuppgifter och 1 kap. 6 § första stycket lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten.

³¹ SOU 2023:100 *Framtidens dataskydd vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden* samt SOU 2024:95.

³² Jämför till exempel 1 kap. 6 § lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten.

Känsliga personuppgifter

Vissa personuppgifter är till sin natur särskilt känsliga och har därför ett starkare skydd. De kallas för känsliga personuppgifter. Vad som gäller för behandling av känsliga personuppgifter regleras i artikel 9 dataskyddsförordningen. Det är som huvudregel förbjudet att behandla känsliga personuppgifter. Uppräkningen i artikeln är uttömmande och innefattar bland annat uppgifter om etniskt ursprung, religiös eller filosofisk övertygelse och hälsa.³³

Enligt artikel 4.15 dataskyddsförordningen är uppgifter om hälsa definierat som personuppgifter som rör en fysisk persons fysiska eller psykiska hälsa, inbegripet tillhandahållande av hälso- och sjukvårdstjänster, vilka ger information om dennes hälsostatus.³⁴

Från dataskyddsförordningens förbud görs en rad undantag som möjliggör behandling av känsliga personuppgifter i särskilda fall, vilket framgår i artikel 9.2 dataskyddsförordningen.³⁵ Vissa av undantagen är utformade så att det finns utrymme för nationell reglering som preciserar förutsättningarna för undantaget. Undantaget i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen utgör framför allt grund för mycket av den behandling av känsliga personuppgifter som utförs av myndigheter. Artikeln är direkt tillämplig men det har i det svenska lagstiftningsarbetet ansetts att det behövs nationella bestämmelser som är tillämpliga för alla myndigheter, bland annat för att säkerställa att artikelns krav på skyddsåtgärder uppfylls. Sådana bestämmelser finns i 3 kap. 3 och 4 §§ DSL. Kompletterande bestämmelser om myndigheters behandling av känsliga personuppgifter förekommer ofta i registerförfattningar, det vill säga sektorsspecifik dataskyddsreglering för myndigheter.³⁶

Tröskeln för att en personuppgiftsansvarig ska få behandla känsliga personuppgifter är högre än den som gäller för behandling av

³³ Westman, EU:s dataskyddsförordning artikel 9, Karnov 2025-05-19 (JUNO).

³⁴ Enligt skäl 35 i dataskyddsförordningen så är personuppgifter om hälsa uppgifter som bör innefatta alla de uppgifter som hänför sig till en registrerad persons hälsotillstånd som ger information om den registrerades tidigare, nuvarande eller framtida fysiska eller psykiska hälsotillstånd.

³⁵ Av artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen framgår att ett sådant undantag är om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträfvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

³⁶ Westman, EU:s dataskyddsförordning artikel 9, Karnov 2025-05-19 (JUNO). Se även prop. 2017/18:105, s. 74 f.

andra personuppgifter i samma situation. Det innebär dock inte att undantagen i sig måste genomföras i svensk rätt för att vara tillämpliga.³⁷

Flera av undantagen kräver ”lämpliga och särskilda åtgärder” eller att lämpliga skyddsåtgärder vidtas. Den närmare innebörden av dessa begrepp är osäker, men åtgärder som skulle kunna komma i fråga är exempelvis pseudonymisering, korta gallringstider, sekretess samt sök- och behörighetsbegränsningar.³⁸

För att behandlingen av känsliga personuppgifter ska vara tillåten krävs även att en rättslig grund i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen är uppfylld.³⁹

Registrerades rättigheter

Dataskyddsförordningen innehåller ett antal rättigheter för enskilda vars personuppgifter behandlas, det vill säga de registrerade. Något förenklat kan bestämmelserna om enskildas rättigheter sägas innebära en rätt att veta vem som behandlar vilka uppgifter, och varför. Informationen ska vara klar och tydlig liksom villkoren för utövandet av den registrerades rättigheter.

I artikel 16 och 17 i dataskyddsförordningen finns bestämmelser som innebär att den registrerade, under vissa närmare angivna förutsättningar, har rätt att begära rättelse eller radering av uppgifter.

De registrerades rättigheter kan begränsas om en sådan begränsning sker med respekt för andemeningen i de grundläggande rättigheterna och friheterna och utgör en nödvändig och proportionerlig åtgärd i ett demokratiskt samhälle.⁴⁰ En begränsning av den registrerades rättigheter får dock inte ske av vilken anledning som helst. Den måste ha som syfte att säkerställa något av de mål som anges i dataskyddsförordningen.⁴¹ Alla begränsande lagstiftningsåtgärder ska innehålla specifika bestämmelser åtminstone, när så är relevant, avseende bland annat ändamålen med behandlingen eller kategorierna

³⁷ SOU 2024:95, s. 65. Se även prop. 2017/18:105, s. 75.

³⁸ Westman, EU:s dataskyddsförordning artikel 9, Karnov 2025-05-19 (JUNO).

³⁹ Westman, EU:s dataskyddsförordning artikel 9, Karnov 2025-05-19 (JUNO).

⁴⁰ Artikel 23.1 i dataskyddsförordningen.

⁴¹ Artikel 23.1 e och h i dataskyddsförordningen. Dessa mål är exempelvis unionens eller en medlemsstats viktiga mål av generellt allmänt intresse, särskilt ett av unionens eller en medlemsstats viktiga ekonomiska eller finansiella intressen, däribland penning-, budget- eller skattefrågor, folkhälsa och social trygghet eller en tillsyns-, inspektions- eller regleringsfunktion som, även i enstaka fall, har samband med sådan myndighetsutövning.

av behandling, omfattningen av de införda begränsningarna och skyddsåtgärder för att förhindra missbruk eller olaglig tillgång eller överföring.⁴²

12.3 Ett nationellt frånvaroregister

12.3.1 Integritetsrisker vid behandling av personuppgifter i det nationella frånvaroregistret

Att införa ett nationellt frånvaroregister är en helt ny typ av personuppgiftsbehandling i form av ett statligt register. Frånvaroregistret är personnummerbaserat, rikstäckande och omfattar stora delar av Sveriges befolkning som deltar i viss typ av utbildningsverksamhet. Det innebär att behandlingen inrymmer personuppgifter om barn. Behandling av stora mängder personuppgifter är generellt sett förknippat med större integritetsrisker än mer begränsade behandlingar.

De personuppgifter som föreslås få behandlas i det nationella frånvaroregistret kommer från samtliga rapporteringsskyldiga skolhuvudmän. Att uppgifterna förs över till och behandlas i det nationella frånvaroregistret är en ny och annan behandling än den ursprungliga insamlingen av personuppgifter som huvudmännen gör i enlighet med vad som följer av skolförfattningarna. Det kan innebära en integritetsrisk i sig eftersom en registrerad inte alltid kan förväntas förutse uppgiftsbehandlingen och därmed ha svårt att bedöma dess risker. För en registrerad kan det vara svårt att till fullo överblicka vad frånvaroregistret innebär i termer av hur dennes uppgifter kan komma att behandlas och av vem. Avsaknad av inblick i och förståelse för en personuppgiftsbehandling kan medföra en känsla av att förlora kontrollen över sina personuppgifter, vilket kan uppfattas som ett integritetsintrång. Den registrerade kan inte heller motsätta sig behandlingen. Uppgifter ur frånvaroregistret kommer att lämnas ut till tredje part, även om vi föreslår att sådan tillgång ska vara kraftigt begränsad. Spridning av uppgifter utgör en risk i sig. Ju fler myndigheter som kan ta del av uppgifterna desto större blir riskerna för otillåten eller kränkande personuppgiftsbehandling.

⁴² Se artikel 23.2 a, c och d i dataskyddsförordningen.

Personuppgifter som samlas in elektroniskt kan enkelt sammanställas och systematiseras. Det kan inte uteslutas att någon som har berättigad tillgång till uppgifterna använder dem för ovidkommande eller otillåtna syften. Det går heller inte att utesluta att någon som inte har behörighet att ta del av uppgifterna ändå gör det. Här bör också betonas att även det förhållandet att någon tar del av mer information än vad den behöver för att utföra sina arbetsuppgifter ökar risken för otillåten behandling, obehörigt röjande och andra former av missbruk.

Vidare finns det risk för att den personuppgiftsansvariga myndigheten (Skolverket) förlorar den övergripande kontrollen över uppgifterna vid en personuppgiftsincident. En sådan incident kan uppstå av interna orsaker, som den mänskliga faktorn. Den kan också orsakas av externa faktorer som en hackerattack eller annat antagonistiskt angrepp. Oavsett vilket kan en personuppgiftsincident leda till att uppgifterna kommer i utomstående händer och används i olämpliga eller olagliga syften.

Sammantaget kan otillåten spridning av uppgifter i frånvaroregistret leda till omfattande integritetsintrång och oöverblickbara konsekvenser för en enskild individ.

12.3.2 Flera åtgärder vidtas för att begränsa risker med behandlingen av personuppgifter i det nationella frånvaroregistret

En strävan i vårt förslag om ett nationellt frånvaroregistret är att det ska vara tydligt, transparent och förutsebart. Syftet är att tydliggöra gränserna för behandlingen av personuppgifter för den som har att tolka och tillämpa regelverket. Det är även centralt att enskilda vars personuppgifter behandlas ska förstå varför deras personuppgifter samlas in, hur de behandlas och vilka övergripande åtgärder som vidtas för att skydda uppgifterna. I lagen och förordningen om frånvaroregister föreslås flera skyddsåtgärder för att säkerställa ett starkt skydd för uppgifterna och minska risken för otillbörliga kränkningar av enskildas personliga integritet.

Behandlingen kommer att vara begränsad

Lagen om frånvaroregistret föreslås innehålla bestämmelser om för vilka ändamål personuppgifter får behandlas. Det finns ett tydligt och avgränsat syfte med de personuppgiftsbehandlingsåtgärder som får utföras. Avsikten med syftes- och ändamålsbestämmelserna är bland annat att öka tydligheten för registrerade i fråga om hur deras personuppgifter behandlas i frånvaroregistret. Vi gör även vissa bedömningar avseende vilka uppgifter som ska få behandlas i frånvaroregistret.

Vi föreslår att det ska införas en bestämmelse om hur ofta uppgifterna ska rapporteras (veckovis). Vidare föreslår vi att uppgifterna ska raderas årsvis. Detta är åtgärder som antas minimera risker för den personliga integriteten samt säkerställer att uppgifterna inte behandlas en längre tid än vad som är nödvändigt.

Vi föreslår att Skolverket ska få besluta om föreskrifter för hur skolhuvudmännens rapporteringsskyldighet ska fullgöras. I dessa bemyndiganden ingår att precisera vilka specifika uppgiftsvariabler som ska lämnas och hur rapporteringen ska ske. Det bör betonas att Skolverket inom ramen för sitt föreskriftsarbete ska beakta bland annat dataskyddsrättsliga principer om uppgiftsminimering och lagringsminimering. I övrigt måste Skolverket utreda konsekvenserna av sina föreskrifter enligt förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Behandlingen av känsliga personuppgifter är ofrånkomlig för att det ska vara möjligt att ha ett nationellt frånvaroregister. Det finns dock inga skäl till att uppgifter om de registrerade och vissa känsliga uppgifter ska vara läsbara tillsammans i frånvaroregistret. Vi föreslår därför att det ska vidtas åtgärder för att så snart det är möjligt (momentant) exempelvis skilja uppgiften om placering i en viss utbildningsverksamhet från uppgiften om eleven i fråga. Vidare föreslår vi att Skolverket ska beakta integritetshöjande tekniker och metoder. Detta innebär exempelvis att uppgifter ska lämnas ut pseudonymiserade när så är möjligt och genomförbart samt att uppgifterna ska aggregeras (och lämnas ut så sällan som möjligt utifrån syftet och behovet med utlämnandet) när en i förordningen utpekad myndighet får ta del av uppgifter från registret.

Begränsad åtkomst till uppgifterna, begränsade möjligheter att få lämna ut uppgifter från frånvaroregistret samt sekretess

Vi föreslår att intern åtkomst till personuppgifterna ska begränsas genom så kallad behörighetsstyrning. Åtkomst till uppgifterna ska vara starkt begränsad och föregås av säkra funktioner för autentisering. Skolverket ska bestämma villkor för tilldelning av behörighet för åtkomst, varvid behörigheten ska begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Det ställs också krav på att den personuppgiftsansvariga myndigheten har nödvändiga rutiner för en ändamålsenlig och säker behörighetsstyrning. För det fall en medarbetare ändå tar del av uppgifter utan att vara behörig kan det leda till straffrättsligt ansvar för exempelvis dataintrång. I syfte att förebygga och kontrollera obehörig åtkomst ska den personuppgiftsansvariga myndigheten dokumentera all åtkomst till personuppgifter genom loggar (åtkomsthistorik). Myndigheten ansvarar för att systematiskt och återkommande kontrollera loggarna, det vill säga inte enbart vid misstanke om att obehörig åtkomst har skett.

Vi föreslår att tillgången till uppgifter från frånvaroregistret ska begränsas till myndigheter som har ett identifierat behov av uppgifter från frånvaroregistret, utifrån syftet med frånvaroregistret. Det anges i förordningen om frånvaroregistret vilka dessa myndigheter är.

Vi föreslår att det ska införas begränsningar om att uppgift om placering inte får lämnas ut från registret. Utöver detta föreslår vi att det ska införas särskilda regler i 40 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) till syfte att skydda uppgifterna hos Skolverket samt vid överföring av uppgifterna till en annan myndighet. Vi föreslår även ändringar i 23 kap. 1–3 §§ OSL för att skydda att de uppgiftssammanställningar som görs hos kommunala, regionala och statliga huvudmän med anledning av rapporteringen till Skolverket.

Fler skyddsåtgärder som begränsar integritetsriskerna

Vi föreslår att det ska införas krav i förordningen om frånvaroregistret att Skolverket ska använda sig av integritetshöjande tekniker och metoder i frånvaroregistret. Skolverket är den aktör som kan över-

blicka och införa dessa åtgärder. Vi föreslår även att det ska införas tidsgränser (ett år) för när uppgifterna i registret ska raderas.

Utöver de skyddsåtgärder som föreslås i lagen och förordningen om frånvaroregister gäller de krav som följer av den generella dataskyddsregleringen. Den personuppgiftsansvarige ska enligt dataskyddsförordningen vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa och kunna visa att behandlingen sker i enlighet med förordningen.⁴³ Mot bakgrund av frånvaroregistrets känsliga karaktär innebär det högt ställda krav för att skydda uppgifterna. Det kan handla om att uppgifterna ska behandlas i en it-miljö som är fysiskt, tekniskt och logiskt separerad från myndighetens övriga system.

Vidare bör direkt utpekande personuppgifter endast behandlas när det finns motiverade skäl. Det bör även nämnas att Skolverket, om en behandling väntas leda till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter, ska göra en konsekvensbedömning avseende dataskydd och vid behov lämna en framställan till Integritetsskyddsmyndigheten.⁴⁴ Inom ramen för en sådan konsekvensbedömning ska bland annat en bedömning göras av riskerna som behandlingen medför för de registrerades rättigheter och friheter och vilka åtgärder som bör vidtas för att säkerställa skyddet av personuppgifterna.

12.3.3 Behandlingen av personuppgifter i det nationella frånvaroregistret är proportionerlig

Vår bedömning: Den personuppgiftsbehandling som möjliggörs av det föreslagna regelverket om ett nationellt frånvaroregister utgör en proportionerlig inskränkning av det skydd för den personliga integriteten som finns i RF, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Förslaget är också förenligt med dataskyddsförordningens krav på proportionalitet.

Som vi beskriver i kapitel 9 finns det stora samhällsbehov av ett nationellt frånvaroregister. Redan i dag finns det väletablerade arbetssätt och förfaranden för att på enhetsnivå och huvudmannanivå registrera barns och elevers frånvaro från utbildningsverksamheten. Att ha

⁴³ Artiklarna 24 och 32 i dataskyddsförordningen.

⁴⁴ Artiklarna 35 och 36 i dataskyddsförordningen.

dessa uppgifter på nationell nivå medför att såväl kommunal som statlig verksamhet får andra och nya förutsättningar för att arbeta mot elevers problematiska frånvaro och sätta in insatser som främjar närvaro. Det finns även förutsättningar för att vissa uppgifter ur frånvaroregistret medför att felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen kan minska kraftigt. Samtidigt som frånvaroregistret på många sätt är en unik källa och resurs för såväl barnens bästa som för flera delar av samhället så utgör behandlingen av personuppgifter ett intrång i enskildas personliga integritet. Ett sådant intrång måste vägas mot behoven av att behandla uppgifterna i det avsedda syftet.

Den reglering av personuppgiftsbehandling som vi föreslår syftar till att balansera en personuppgiftsansvarig myndighets behov av att utföra sina författningsreglerade uppgifter på ett ändamålsenligt sätt samtidigt som den ska upprätthålla ett starkt skydd för den personliga integriteten.

Vi bedömer att det regelverk vi föreslår skapar en balans mellan behovet av att behandla personuppgifter i frånvaroregistret utifrån det behov som finns av ett sådant register. De uppgifter som vi föreslår ska få behandlas bedöms vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. De skyddsåtgärder vi föreslår bidrar till att minska risken för integritetsintrång. Även det dataskyddsrättsliga regelverket i övrigt i kombination med sekretesslagstiftningen bedöms bidra till ett starkt skydd för den personliga integriteten. Mot bakgrund av detta skydd samt det stora behovet i samhället av ett frånvaroregister bedömer vi att det är nödvändigt och proportionerligt att myndigheten får behandla personuppgifter för de föreslagna ändamålen och inom de övriga ramar som anges i den föreslagna regleringen. Sammantaget bedömer vi att det intrång som sker är motiverat och proportionerligt utifrån en avvägning mellan det allmänintresse som ligger till grund för behandlingen av personuppgifter i frånvaroregistret och intresset av att upprätthålla skyddet för den personliga integriteten.

12.4 Behandling av personuppgifter med anledning av ändringar i 114 kap. socialförsäkringsbalken

12.4.1 Utvidgade möjligheter till personuppgiftsbehandling och nya skyddsåtgärder

Bestämmelserna i 114 kap. SFB kompletterar dataskyddsförordningen. I samband med revideringen av 114 kap. SFB bedömde regeringen att ändamålsbestämmelserna anger en ram för tillåten behandling av personuppgifter och säkerställer på så sätt att personuppgiftsbehandlingen är förenlig med EU:s dataskyddsförordning. De olika skyddsåtgärderna i kapitlet begränsar behandlingen ytterligare. Den behandling av personuppgifter som med dessa begränsningar är tillåten enligt 114 kap. SFB utgör ett undantag från det grundlagsreglerade kravet på skydd för den personliga integriteten.⁴⁵

De förslag vi lämnar avseende bland annat ändamålsbestämmelsen i 114 kap. 8 § SFB innebär en viss utvidgning av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens möjligheter att behandla personuppgifter. Våra förslag innebär även en utvidgad möjlighet att behandla känsliga personuppgifter. Det integritetsintrång en viss utvidgad behandling medför får ställas mot myndigheternas behov att kunna bedriva en ändamålsenlig och effektiv verksamhet. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten måste ges förutsättningar att utnyttja de möjligheter som digitaliseringen ger för att administrera socialförsäkringen, fatta materiellt korrekta beslut och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs samt motverka bidragsbrott. Väl utvecklade system för informationshantering minskar risken för felaktiga utbetalningar.

Den enskildes skydd för den personliga integriteten tillgodoses genom flera olika skyddsåtgärder som regleras i lag. Regleringen i 114 kap. SFB innehåller sedan tidigare begränsningar av möjligheten att behandla känsliga personuppgifter, begränsningar av tillgången till personuppgifter, begränsningar av direktåtkomst och krav på gallring. Utöver det föreslår vi att det ska införas särskilda integritetshöjande åtgärder. Vidare föreslår vi att det ska införas dokumentationskrav vid sådan behandling som görs med dataanalys och urval samt att det i den tillhörande förordningen om personupp-

⁴⁵ Prop. 2023/24:29 *En ny dataskyddsreglering på socialförsäkringsområdet*, s. 93 f. (jämför 2 kap. 6, 20 och 21 §§ RF).

giftsbehandling vid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten föreslås särskilda bestämmelser om rutiner vid dataanalyser och urval.

Vi föreslår även nya bestämmelser om sekretess som ytterligare syftar till att skydda enskildas uppgifter.

Vidare ställer dataskyddsförordningen, bland annat, krav på lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken. Vid en avvägning mellan det allmänintresse som finns av att Försäkringskassan och Pensionsuppgiftsmyndigheten ska kunna utföra sina uppgifter på ett ändamålsenligt och effektivt sätt genom den personuppgiftsbehandling som möjliggörs av våra förslag och intresset av att upprätthålla skyddet för den personliga integriteten, anser vi att inskränkningen är motiverad. Tillsammans med det dataskyddsrättsliga regelverket i övrigt samt sekretesslagstiftning och förvaltningsrättslig reglering ger föreslagna nya och ändrade bestämmelser i 114 kap. SFB ett tillfredsställande skydd för den personliga integriteten. Sammantaget bedöms förslagen tillgodose behovet av en utökad personuppgiftsbehandling och en tidsenlig reglering samtidigt som hänsyn tas till behovet av ett starkt och likvärdigt integritetsskydd. Regleringen bedöms mot bakgrund av detta uppfylla RF:s, Europakonventionens och EU:s rättighetsstadgas krav på proportionalitet. Förslaget är också förenligt med dataskyddsförordningens krav på proportionalitet.

12.4.2 Profilerings och risk för diskriminering

I samband med användningen av viss teknik eller vissa metoder finns det risk för profilering och diskriminering. Nedan berörs dessa risker samt vad Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör beakta för att minimera dessa risker. Vi föreslår ingen ny författning för att möta dessa risker utan bedömer att nuvarande regelverk är tillräckliga, under förutsättning att myndigheterna beaktar dessa risker på ett tillräckligt och noggrant sätt. Det är upp till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att göra dessa bedömningar i varje enskilt fall.

I vissa fall kan risksättning av uppgifter om en enskild innebära profilering, även om detta inte var det ursprungliga syftet med behandlingen. Profilerings definieras i EU:s dataskyddsförordning som varje form av automatisk behandling av personuppgifter som består

i att dessa personuppgifter används för att bedöma vissa personliga egenskaper hos en fysisk person, i synnerhet för att analysera eller förutsäga denna fysiska persons arbetsprestationer, ekonomiska situation, hälsa, personliga preferenser, intressen, pålitlighet, beteende, vistelseort eller förflyttningar.⁴⁶ Profilerings är en behandling av personuppgifter i sig och är inte otillåtet enligt dataskyddsförordningen. Vissa krav ställs upp vid automatiserat individuellt beslutsfattande som inbegriper profilering.⁴⁷ En enskild har rätt att inte bli föremål för ett beslut som enbart grundas på automatiserad behandling, inbegripet profilering, vilket har rättsliga följder för honom eller henne eller på liknande sätt i betydande grad påverkar honom eller henne.⁴⁸

I princip fattas inga beslut i samband med arbetet med att ta fram och att använda urvalsprofiler.

I betänkandet *Framtidens dataskydd vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden* bedöms att myndigheternas arbete med dataanalyser och urval inte innebär att myndigheterna fattar ett beslut som enbart grundas på sådant automatiserat individuellt beslutsfattande som avses i dataskyddsförordningen. Användningen av dataanalys och urval är i stället ett slags beslutsstöd för myndigheterna i kontrollverksamheten. Även om profilering inte är förbjuden enligt dataskyddsförordningen bör försiktighet iakttas eftersom det finns integritetsrisker med behandling vid dataanalyser och urval. Sådan behandling kan komma att innehålla vissa inslag av profilering trots att analys- och urvalsverksamheten primärt inte syftar till att hitta en viss enskild individ baserat på exempelvis uppgifter om hans eller hennes ekonomiska situation. Myndigheterna bör därför noga överväga dessa frågor när olika urvalsmodeller tas fram.⁴⁹

⁴⁶ Artikel 4.4 i dataskyddsförordningen.

⁴⁷ Artikel 22 i dataskyddsförordningen.

⁴⁸ Artikel 22.1 i dataskyddsförordningen.

⁴⁹ SOU 2023:100, s. 1084. Jämför SOU 2022:35 *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 221–222.

Risk för diskriminering

Myndigheter generellt har ett stort ansvar för att motverka diskriminering i flera avseenden.⁵⁰ I 1 kap. 4 § 2 diskrimineringslagen (2008:567) definieras indirekt diskriminering. Indirekt diskriminering är att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringssätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer utifrån någon av de sju diskrimineringsgrunderna, om inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Vid användning av exempelvis maskininlärda algoritmer kan det finnas en risk för diskriminerande resultat om data inte används på ett väl genomtänkt sätt. Det är därför av stor vikt att de urvalsmodeller som har tagits fram utvärderas och granskas kontinuerligt. Diskrimineringsgrunderna måste undvikas som grund för urval om det inte tydligt kan motiveras.⁵¹

Vid användningen av maskininlärda algoritmer eller ny annan teknik behöver hänsyn tas till att resultatet inte får reproduceras på ett sådant sätt att bias byggs in till följd av utfallet.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har i en rapport från 2018 granskat Försäkringskassans arbete med urval och profilering.⁵² ISF tar inte ställning till om den bristande likabehandlingen utgör diskriminering i diskrimineringslagens mening. I rapporten lämnar ISF emellertid ett antal rekommendationer. Bland annat rekommenderas Försäkringskassan att ordna urvalet utifrån risk så att alla personer oavsett riskvärde har en sannolikhet att bli kontrollerade. Sannolikheten för att bli utvald begränsas då inte enbart till dem med högst risk utan även de med ett lågt värde har en sannolikhet att bli kontrollerade. Att använda sig av urval och profilering är inte rättssäkert om det finns personer som gör samma fel som andra men följs upp i högre grad för att de tillhör en viss grupp. Även om det bara är personer som har faktiska felaktigheter som nekas ersättning så kan det finnas andra personer som inte hindras på samma sätt, vilket är en form av godtycklighet. En rimlig utgångspunkt är att

⁵⁰ Socialförsäkringen är ett samhällsområde som omfattas av diskrimineringslagen. Det innebär att beslut och åtgärder täcks, likaså bemötande.

⁵¹ SOU 2023:100, s. 1085.

⁵² ISF (2018). *Profilering som urvalsmetod för riktade kontroller*. Rapport 2018:5.

sannolikheten för att bli utvald i Försäkringskassans kontroller bör stå i proportion till risken att göra fel.

I sammanhanget kan noteras att oron för att enskilda utsätts för direkt eller indirekt diskriminering i vissa fall onödigtvis hämmar Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens användning av urvalsprofiler. Så länge analysen sker utifrån kriterier som uppfyller krav på likabehandling och objektivitet (som beskrivet här ovan) är utfallet av analysen möjligt för myndigheterna att använda sig av i stor utsträckning.

12.4.3 Ingreppet i den personliga integriteten utifrån våra förslag om ändringar i 114 kap. SFB är proportionerligt

Vår bedömning: Den personuppgiftsbehandling som möjliggörs av ändringar i 114 kap. SFB utgör en proportionerlig inskränkning av det skydd för den personliga integriteten som finns i RF, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Förslaget är också förenligt med dataskyddsförordningens krav på proportionalitet.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behandlar i dag i sin respektive kärnverksamhet stora mängder uppgifter som rör enskildas personliga förhållanden. Administrationen av socialförsäkringen är en samhällsviktig verksamhet i och med att den bland annat tillgodoser behovet av försörjning för många människor. Uppgifterna avser större delen av Sveriges befolkning och även människor i andra länder och många uppgifter hos Försäkringskassan är mycket integritetskänsliga. Det handlar om uppgifter om enskilda i livets alla faser och rör både privatliv och arbetsliv. Uppgifterna samlas in, lagras, bearbetas och används för en rad olika ändamål, huvudsakligen handläggning av förmånsärenden. Insamlingen av uppgifter är också i mångt och mycket strukturerad. Uteslutande handlar det om personuppgifter i dataskyddsförordningens mening.

De senaste åren har Försäkringskassans arbete med datacentrering accentuerats och tagit fastare former, detta kan exempelvis noteras i de mål som kommer till uttryck i myndighetens verksamhetsplan för 2024–2026.⁵³ Till det ska läggas att arbetet mot felaktiga ut-

⁵³ Försäkringskassan (2023). *Försäkringskassans verksamhetsplan 2024–2026*. Dnr 2022/022021 och Försäkringskassan (2023). *Försäkringskassans mål för långsiktig utveckling*. Dnr 2022/022021.

betalningar och bidragsbrott under senare år har blivit ett allt tydligare fokus för myndigheterna. Att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar och bidragsbrott kräver analys och bearbetning av data och uppgifter. Arbetet har också förändrats, bland annat genom vidareutveckling av arbetssätt.

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens nya förutsättningar för att behandla personuppgifter och använda sina data är mer ingripande och ingående för enskilda än nuvarande ordning. Frågan är även i förlängningen vad myndigheterna kan läsa ut och göra med data med teknikens hjälp och vilka effekter det får. Sambearbetningen av uppgifter och övriga åtgärder som kan vidtas inom ramen för de nya ändamålsbestämmelserna (enligt alternativ A eller alternativ B) kommer att utgöra ett betydande intrång i enskildas personliga integritet.

För att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska kunna bygga tillit till dem som myndigheterna är till för krävs att den dataanvändning som de utför uppfattas som rättvis, legitim och icke-diskriminerande. För att säkra legitimiteten måste dataanvändningen leva upp till de grundlagsfästa krav som gäller. Föreslagna förändringar i 114 kap. SFB (oavsett om ändamålsbestämmelsen utformas enligt alternativ A eller alternativ B) innebär att behandlingen av personuppgifter får erforderligt stöd i lag.

Förslagen i 114 kap. SFB innebär ett synliggörande av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens personuppgiftsbehandling och av ändamålen för behandlingen. Det ändringar vi föreslår syftar bland annat till att ge enskilda individer bredare inblick i den personuppgiftsbehandling som utförs genom ökad tydlighet, transparens och förutsebarhet. Även om den enskilde inte kan motsätta sig personuppgiftsbehandlingen i fråga kan ökad information om behandlingen och tydlighet i det ge en enskild möjlighet att på ett enklare sätt kontrollera den behandling som sker.

Vidare föreslås att personuppgiftsbehandlingen förenas med ett antal begränsningsregler och integritetshöjande åtgärder till syfte att värna den personliga integriteten.

Mot bakgrund av de föreslagna skyddsåtgärderna och föreslaget sekretesskydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden anser vi att det intrång i den personliga integriteten som verksamheten medför uppvägs av de positiva effekter som kan uppnås. Bland annat att åtgärderna kan motverka brottslighet som riktas mot väl-

färdssystemen. Intrånget i den personliga integriteten är proportionerligt i förhållande till syftet att, bland annat, upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. De nya personuppgiftsbehandlingarna utgör därmed ett proportionerligt ingrepp i den enskildes personliga integritet.

12.5 Bedömningar i andra delar av betänkandet

I kapitel 8 och kapitel 9 utvecklar vi på ett mer detaljerat sätt våra bedömningar av effekterna på den personliga integriteten i anslutning till respektive förslag. De förslag vi presenterar innebär en ny typ av personuppgiftsbehandling och har bedömts utifrån en avvägning mellan den behovsbild som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten lämnat och skyddet för den personliga integriteten. I vissa delar har även införts särskilda integritetshöjande åtgärder och andra skyddsåtgärder till syfte att skydda uppgifterna. Dessa avvägningar upprepas inte här. Vi hänvisar i stället till nämnda kapitel för en utförlig beskrivning av konsekvenserna för den personliga integriteten i förhållande till respektive förslag.

13 Konsekvenser av utredningens förslag

Särskilda utredare ska redovisa konsekvensen av de förslag som lämnas.¹ Enligt vårt direktiv ska vi särskilt bedöma de konsekvenser som lämnade förslag bedöms få för berörda statliga myndigheter samt för brottsbekämpningen när det gäller statliga ersättningar och förmåner som omfattas av bidragsbrottslagen (2007:612). Även konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ska redovisas. Vidare ska kvantifierade effekter av felaktiga utbetalningar och bidragsbrott för våra förslag redovisas, samt förslagens påverkan på myndigheternas handläggningstider.

13.1 Problembilden och vad våra förslag syftar till att uppnå

Regeringen bedömer att mellan 15 och 20 miljarder kronor betalas ut felaktigt från välfärdssystemet varje år.² De felaktiga utbetalningarna av förmåner, ersättningar och bidrag innebär att statliga medel hamnar i orätta händer i stället för att gå till dem som har behov och rätt till dem. Det riskerar i förlängningen leda till att tilliten till staten och det svenska välfärdssystemet urholkas.

Välfärdssystemet i Sverige är till stor del tillitsbaserat och myndigheter grundar i hög utsträckning sina beslut på de uppgifter som den enskilde själv lämnar, i många fall på heder och samvete.³

De omfattande statliga medel som årligen betalas ut felaktigt riskerar att underminera det tillitsbaserade systemet, och ersättas av ett

¹ 2 § förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

² Prop. 2023/24:1 *Budgetpropositionen för 2024*, utgiftsområde 2, avsnitt 8.4.

³ SOU 2023:52 *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*, s. 182. Läs även mer i kapitel 3 och 4.

mer kontrollbaserat system. Ett skifte från tillit till mer inslag av kontroll kan vara nödvändigt för att motverka de omfattande felaktiga utbetalningarna och stärka förtroendet för välfärdssystemet.

Utbetalande myndigheter lägger stora resurser på att upprätthålla omfattande kontrollfunktioner i syfte att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Det innebär även kostnader för rättsväsendet i att utreda och lagföra misstänka bidragsbrott. Under 2024 anmäldes över 14 000 brott mot bidragsbrottslagen (2007:612) endast avseende brott mot Försäkringskassan.⁴

Våra förslag syftar framför allt till att stärka Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens proaktiva arbete, det vill säga säkerställa att utbetalningar är korrekta redan från början.

13.2 Konsekvenserna om våra förslag inte genomförs

I det här avsnittet beskriver vi konsekvenserna om våra förslag inte genomförs, det så kallade ”nollalternativet”. Bedömningen vi gör är framåtsyftande. Nollalternativet ger ett utgångsvärde att värdera konsekvenserna av våra förslag emot.

Flera åtgärder har vidtagits som syftar till att komma till rätta med felaktiga utbetalningar på socialförsäkringsområdet. Exempelvis ny lagstiftning för utökat uppgiftsutbyte mellan myndigheter. Vissa förslag bereds inom Regeringskansliet, bland annat gällande utökade utredningsbefogenheter för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Det pågår, parallellt med vår utredning, flera olika utredningar som syftar till att minska de felaktiga utbetalningarna. Ett flertal regeringsuppdrag som rör exempelvis rätt från början, hur bolag används som brottsverktyg och mindre regeländringar som kan minska felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen har givits till olika myndigheter. Att göra en framåtsyftande analys och uppskattning av nollalternativet är därför komplext. Därutöver påverkas utvecklingen av en mängd faktorer, exempelvis makroekonomiska förändringar (vilka kan påverka enskildas benägenhet att begå bidragsbrott). Vår analys grundar sig på vissa antaganden om utvecklingen framåt i tiden samt vilken effekt nyligen genomförda författningsändringar förväntas få inom de närmaste åren.

⁴ Brottsförebyggande rådets (Brå) officiella kriminalstatistik. Anmälda brott mot bidragsbrottslagen (2007:612), brott mot Försäkringskassan.

Att implementera nya eller förändrade arbetssätt och verktyg tar tid. Exempelvis innebär inte tillgång till en ny uppgiftsmängd från en annan aktör att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten med automatik kommer att börja använda uppgifterna i sin verksamhet för att förhindra och hantera felaktiga utbetalningar. Jämförelsevis har beloppen för upptäckta felaktiga utbetalningar från Försäkringskassan som andel av dess totala omfattning ökat marginellt från 16 till 19 procent mellan år 2021 och 2024.⁵ Nollalternativet påverkas alltså även av Pensionsmyndighetens och Försäkringskassans ambition och kapacitet i arbetet mot felaktiga utbetalningar.

13.2.1 Omfattningen av felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen framöver

Försäkringskassan uppskattar i sin senaste omfattningsstudie att myndigheten under 2021 betalade ut mellan 6,9 och 11,5 miljarder kronor felaktigt. Det motsvarar mellan 3,3 procent och 5,4 procent av försäkringsutgifterna för det året. Pensionsmyndigheten uppskattades felaktigt betalat ut mellan 670 och 917 miljoner kronor av bostadstillägg för pensionärer under 2022. Det motsvarar mellan 4,47 och 6,49 procent av försäkringsutgifterna inom förmånen.

Med antagandet att de felaktiga utbetalningarna på socialförsäkringsområdet, som andel av försäkringsutgifterna, kommer att befinna sig på en konstant nivå kan beloppen relateras till Försäkringskassan och Pensionsmyndighetens prognosticerade försäkringsutgifter de närmsta åren. Det ger en uppskattning av hur omfattningen av felaktiga utbetalningar kan utvecklas framöver. Beräkningen är troligtvis en överskattning men ger likväl en utgångspunkt för resonemang om vilka åtgärder och regeländringar som kan tänkas minska omfattningen på de felaktiga utbetalningarna. De felaktiga utbetalningarna från Försäkringskassan uppskattas öka till mellan 8,75 och 14,31 miljarder kronor till 2028.⁶ Motsvarande beräkning för Pensionsmyndigheten visar att myndighetens felaktiga utbetalningar inom bostads-

⁵ Ekonomistyrningsverket (2024). *Målet att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdsystemen – en samlad analys av måluppfyllelsen för 2024*, s. 18.

⁶ Försäkringskassan uppskattar att omfattningen av felaktiga utbetalningar under 2021 uppgick till mellan 3,3 och 5,4 procent av försäkringsutgifterna för samma år. Myndighetens prognosticerade försäkringsutgifter för 2028 uppgår till 265 miljarder kronor. Genom att multiplicera 3,3 procent och 5,4 procent med 265 miljarder ges ett intervall mellan 8,75 och 14,31 miljarder kronor.

tillägg (inklusive äldreförsörjningsstöd) riskerar att öka till mellan 774 miljoner och 1,04 miljarder kronor år 2028.⁷

I det följande beskrivs ett antal nyligen genomförda och kommande förändringar som vi bedömer kan få särskild påverkan på området.

Effekten av tillgång till individuppgifter i arbetsgivardeklaration

Försäkringskassan har numera möjlighet att ta del av månadsvisa inkomstuppgifter som lämnas i arbetsgivardeklaration i fler förmånslag än tidigare (månadsuppgifter).⁸ Uppgifterna kommer bland annat att kunna användas för att upptäcka enskilda som arbetat under samma tid som de haft ersättning för inkomstbortfall, exempelvis sjukpenning. I den omfattningsstudie som Försäkringskassan genomförde för 2021 skattade myndigheten att mellan 49 000 och 87 000 personer arbetat under samma tid som de uppburit sjukpenning (vilket föranlett felaktiga utbetalningar).⁹ Det motsvarar mellan 8 och 14 procent av samtliga som hade sjukpenning under samma år.¹⁰

Beaktat omfattningen av problemet med enskilda som arbetar under samma tid som de får olika ersättningar kommer effekten av tillgången till månadsuppgifterna bero på om Försäkringskassan prioriterar arbetet med att använda uppgifterna i efterhandskontroller. Det bör finnas goda möjligheter för myndigheten att upptäcka de mest uppenbara fallen av misstänkta bidragsbrott. I vår kartläggning har det framförts skilda beskrivningar om på vilket sätt myndigheten ämnar att arbeta med månadsuppgifterna (se avsnitt 5.2.2).

⁷ Pensionsmyndigheten uppskattar att omfattningen av felaktiga utbetalningar inom bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd under 2022 uppgick till mellan 4,9 och 6,6 procent av försäkringsutgifterna för samma år. Myndighetens prognosticerade försäkringsutgifter för bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd 2028 uppgår till 15,8 miljarder kronor. Genom att multiplicera 4,9 procent och 6,6 procent med 15,8 miljarder ges ett intervall mellan 774 miljoner och 1,04 miljarder kronor.

⁸ Genom ändringar i 7 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Även Pensionsmyndigheten har tillgång till månadsuppgifter och använder dem i såväl i förmånshandläggningen som kontrollverksamheten.

⁹ Beräkningsunderlag från Försäkringskassan avseende resultaten från myndighetens omfattningsstudie inom sjukpenning.

¹⁰ Försäkringskassan (2021). *Försäkringskassans årsredovisning 2021*, s. 15.

Effekten av frånvarouppgifter som lämnas i samband med arbetsgivardeklaration

I samband med att arbetsgivardeklaration lämnas till Skatteverket ska arbetsgivare även lämna uppgift om den redovisade ersättningen påverkats av frånvaro som kan ge rätt till föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning.¹¹ Skatteverket ansvarar inte för uppgifterna om frånvaro utan tar emot och skickar dem direkt vidare till Försäkringskassan. Tillgången till frånvarouppgifterna innebär att Försäkringskassan kan öka träffsäkerheten i sina efterhandskontroller och upptäcka fler felaktiga utbetalningar inom föräldrapenningförmåner. Frånvarouppgifterna har en tidsmässig eftersläpning och kommer främst att kunna användas i myndighetens arbete med riskprofiler och efterhandskontroller. Efterhandskontroller är kostsamma och genomslaget beror på hur mycket resurser Försäkringskassan är beredd att avsätta för den typen av kontroller.

Inom Försäkringskassan pågår ett projekt som syftar till att ta reda på hur frånvarouppgifter kan användas för att säkerställa att utbetalningar inom tillfällig föräldrapenning blir rätt från början.¹² Beaktat uppgifternas eftersläpning i tid kan det innebära att myndigheten behöver ändra sina utbetalningsrutiner. Ersättningen kan komma att betalas ut två månader senare jämfört med dagens utbetalningsrutiner. Under 2024 var den genomsnittliga handläggningstiden inom tillfällig föräldrapenning åtta dagar. Den genomsnittliga tiden till utbetalning var under 29 dagar. En sådan förändring skulle innebära ett skifte i hur Försäkringskassan ser på service och skyndsamhet i sin handläggning.

Försäkringskassan har analyserat effekten av vissa kontroller av enskilda som tidigare orsakat felaktiga utbetalningar och blivit föremål för en kontrollutredning. Att vara föremål för en kontrollutredning som har lett till en åtgärd (såsom en polisanmälan) har en viss preventiv effekt på en mindre grupp. Myndigheten beskriver samtidigt att det finns grupper av enskilda som fortsätter begå misstänkt avsiktliga fel, och varken polisanmälan eller återkrav har en beteendeförändrande effekt.¹³ Att enskilda vet att frånvarouppgifter samlas in av

¹¹ 26 kap. 3 § skatteförfarandelagen (2011:1244), läs även mer i avsnitt 5.3.4.

¹² Försäkringskassan (2025). *Rätt från början och en återbetalningsverksamhet i balans*. Dnr 2024/028035.

¹³ Försäkringskassan (2024). *Lägesbild – Försäkringskassans allvarligaste risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott 2023*. PMi 2024:4, s. 53 f.

dennes arbetsgivare kan leda till en minskad benägenhet att lämna felaktiga uppgifter om frånvaro till Försäkringskassan. Det är dock inte tydligt om det kommer att få en avskräckande effekt för de enskilda som avsiktligt felaktigt ansöker om föräldrapenningförmåner för tid de har arbetat.

En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Under 2024 infördes en ny lag om uppgiftsskyldighet för att bland annat motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, den så kallade LUFFA.¹⁴ LUFFA innebär ökade möjligheter för vissa myndigheter samt kommuner och arbetslöshetskassor att utbyta uppgifter (läs mer i kapitel 6).

Effekten av Utbetalningsmyndighetens analysverksamhet

Utbetalningsmyndigheten inrättades 1 januari 2024. Inrättandet av myndigheten är en åtgärd som kan tänkas få effekt på hur omfattningen av felaktiga utbetalningar från berörda utbetalande myndigheter utvecklas de närmsta åren. Utbetalningsmyndigheten ska bidra till att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet.¹⁵ Myndigheten ska även administrera ett transaktionskonto för utbetalningar från statliga myndigheter.¹⁶

I Utbetalningsmyndighetens budgetunderlag för 2026–2028 uppges att myndigheten behöver dra ned på verksamhet kopplat till dataanalys och granskning.¹⁷ Antagandet görs utifrån aviserade anslagsnivåer i budgetpropositionen för 2025. Om Utbetalningsmyndigheten drar ner på verksamheten kan det få till följd att antalet underrättelser från myndigheten till utbetalande myndigheter kommer att minska. Det handlar uppskattningsvis om en minskning från 2 300 till 300 underrättelser mellan 2026 och 2028. I pengar motsvarar det en minskning från 110 till 30 miljoner kronor i förhindrade och åter-

¹⁴ Lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet.

¹⁵ Förordningen (2023:461) med instruktion för Utbetalningsmyndigheten.

¹⁶ Lagen (2023:454) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten.

¹⁷ Med granskning avses inledande och fördjupade granskningar enligt lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar, jämför även 2 § 2 förordningen (2023:461) med instruktion för Utbetalningsmyndigheten.

krävda felaktiga utbetalningar.¹⁸ En sådan beloppsmässig minskning innebär att Utbetalningsmyndighetens arbete får en mindre effekt på de felaktiga utbetalningarna under kommande år. Hur stor del av myndighetens redovisning som avser felaktiga utbetalningar från specifikt Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten finns det inga uppgifter på.

Med en bibehållen ambitionsnivå uppskattas antalet underrättelser som skickas under 2028 i stället öka till 4 700 stycken, vilket kan leda till förhindrade och återkrävda felaktiga utbetalningar upp emot 350 miljoner kronor. Enligt Utbetalningsmyndigheten kräver det ökade anslag.

Effekten av att införa bidragsspärr och administrativa sanktionsavgifter

I promemorian *Administrativa sanktioner i socialförsäkringen* (Ds 2025:8) lämnas förslag på hur sanktionsavgifter och en bidragsspärr (avstängning) kan utformas i socialförsäkringen. Syftet med åtgärderna är att minska felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott.¹⁹ Enskilda ska kunna stängas av från förmåner inom socialförsäkringen efter beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.²⁰ Genom att införa ett system för administrativa sanktioner ska en sanktionsavgift kunna ges till dem vars felaktiga ersättning krävs tillbaka.

Effekten av att införa administrativa sanktionsavgifter

Administrativa sanktionsavgifter väcker frågor kring förbudet mot dubbla förfaranden. Det är en princip som innebär att en person inte får lagföras eller bestraffas två gånger för samma brott eller gärning.²¹ Om en enskild har polisanmälts för bidragsbrott är det ett hinder för myndigheterna att besluta om sanktionsavgift utifrån samma oriktiga uppgift som ligger till grund för anmälan. Om Polismyndigheten

¹⁸ Utbetalningsmyndigheten (2025). *Budgetunderlag för åren 2026–2028*.

¹⁹ Se avsnitt 6.3 i departementsserien där det beskrivs.

²⁰ Se bidragsbrottsutredningens båda betänkanden *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott* (SOU 2022:37) och SOU 2023:52.

²¹ Principen finns reglerad i bland annat i artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och artikel 50 i EU:s rättighetsstadga.

eller åklagare beslutar att inte inleda någon förundersökning finns det inte längre något hinder för myndigheterna att besluta om sanktionsavgift.²²

Majoritetens av felaktiga utbetalningar som orsakas av enskilda kan hanteras i ett administrativt förfarande. Sanktionsavgifterna kan få en avskräckande effekt i och med att kostnaden för den enskilde att felaktigt tillskansa sig förmåner, ersättningar och bidrag ökar.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är i dag skyldiga att göra en polisanmälan om det kan misstänkas att ett bidragsbrott har begåtts.²³ För att åstadkomma en sanktionsväxling från bidragsbrott till administrativa sanktioner föreslås att anmälningsskyldigheten ska begränsas. För en del enskilda kan en polisanmälan, och därmed risken att dömas för bidragsbrott, troligen anses vara en mer ingripande åtgärd än en sanktionsavgift.

Vi anser att det inte är helt tydligt vilken effekt förfarandet med sanktionsavgifter kommer att få. Enligt Försäkringskassan kommer sanktionsavgifterna få en relativt liten effekt på bidragsbrott.²⁴ Vi delar den bedömning myndigheten gjort.

Effekten av att införa bidragsspärr (avstängning)

Förslaget om bidragsspärr innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska kunna stänga av en enskild från en viss förmån som vid upprepade tillfällen och avsiktligt eller grovt vårdslöst orsakat felaktiga utbetalningar. Bidragsspärr ska som minst gälla under tre månader, och som mest under tre år.

Att bedöma om någon har agerat medvetet eller grovt vårdslöst kräver en noggrann prövning av omständigheterna i det enskilda fallet. En begränsande faktor för hur många personer som kan komma att stängas av är myndigheternas kapacitet att utreda ärendena. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten förväntas besluta om cirka 6 000 avstängningar årligen från 2029.²⁵

Genom att stänga av enskilda som systematiskt och avsiktligt orsakar felaktiga utbetalningar kan myndigheterna sannolikt förhindra

²² Ds 2025:8 *Administrativa sanktioner i socialförsäkringen*, s. 85 ff.

²³ Det följer av 6 § bidragsbrottslagen.

²⁴ Försäkringskassan (2023). *Försäkringskassans allvarligaste risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott 2023*. PMi 2024:4, s. 5.

²⁵ Ds 2025:8, s. 262.

stora belopp i felaktiga utbetalningar. Beaktat hur omfattande problemet är att enskilda avsiktligt felaktigt ansöker om förmåner bedömer vi att 6 000 beslut om avstängningar per år inte är tillräckligt för att komma åt problematiken med enskilda som år efter år systematiskt felaktigt tillskansar sig felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen.

Effekten av en förändrad beräkning av bidragsgrundande inkomst inom bostadsbidrag

Regeringen har remitterat ett utkast till lagrådsremiss om förändrad beräkning av bidragsgrundande inkomst (BGI) inom bostadsbidrag.²⁶ Förslaget innebär att BGI företrädesvis ska beräknas på historiska inkomstuppgifter från arbetsgivardeklarationer. Syftet med förändringen är att minska risken för felaktiga utbetalningar, återkrav och skuldsättning inom förmånen.

Förändringen bedöms minska återkraven inom bostadsbidrag med ungefär 91 procent. Det bedöms leda till minskade återkrav på omkring 400 miljoner kronor enligt 2027 års prognos.²⁷

Effekten av en utökad underrättelseskyldighet för regionerna

En kommun har förutsättningar att upptäcka när en barnfamilj vistas eller bor utomlands utan att anmäla ändrad folkbokföring.²⁸ Kommunen har exempelvis kännedom om aktuell frånvaro och närvaro hos skolpliktiga elever utifrån de krav som följer av skollagen (2010:800).²⁹ Kommunen har även kännedom om vilka yngre barn som inte går att komma i kontakt med utifrån orosanmälningar till socialtjänsten (främst från regionerna).

En kommun ska enligt lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen lämna underrättelser om att det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån är felaktig. Underrättelseskyldighet gäller bland annat mot Försäk-

²⁶ Socialdepartementet. *Ett mer träffsäkert och korrekt bostadsbidrag*. Utkast till lagrådsremiss. 2025-06-27.

²⁷ Socialdepartementet. *Ett mer träffsäkert och korrekt bostadsbidrag*. Utkast till lagrådsremiss. 2025-06-27, s. 117.

²⁸ Med vistas menas i det här sammanhanget långvarig vistelse utomlands.

²⁹ 7 kap. 19 a–22 §§ skollagen.

ringskassan.³⁰ Som beskrivs i kapitel 9 bedömer vi att lagen inte är tillräcklig för att komma åt problematiken med felaktiga utbetalningar vid vistelse eller bosättning utomlands. Det handlar dels om hur lagen efterlevs av kommunerna, dels att familjer med yngre barn och barn i förskoleålder inte upptäcks i samma utsträckning som skolpliktiga barn.

I Subventionsbrottsutredningens slutbetänkande *Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag* (SOU 2024:24) lämnas förslag om att även regionerna ska omfattas av underrättelseskyldigheten i nämnda lag. Om förslaget blir verklighet bör fler underrättelser kunna lämnas till Försäkringskassan, framför allt vad gäller barnfamiljer med yngre barn och barn i förskoleålder. Barnfamiljers kontakt med regionen, företrädesvis barnavårdscentral och barn- tandvård, är dock förhållandevis sporadisk. Det kan ta lång tid från att en familj flyttar utomlands innan regionerna underrättar Försäkringskassan, och eventuella felaktiga utbetalningar kan då fortgå.

Effekten av regelöversyn inom bostadstillägg för pensionärer

Den så kallade Pensionsgruppen har i maj 2025 beslutat att grundskyddet inom ålderspensionssystemet ska ses över.³¹ I ett första steg ska en arbetsgrupp genomföra en analys inför en eventuell tillsättning av en ny utredning. Vilken effekt översynen kan komma att få på felaktiga utbetalningar hos Pensionsmyndigheten är svårt att bedöma, framför allt innan det finns ett direktiv som beskriver den tänkta reformen och dess omfattning.

Om inga åtgärder vidtas riskerar omfattningen av felaktiga utbetalningar fortsatt vara på en hög nivå

Sammantaget konstaterar vi att det har vidtagits kraftfulla åtgärder i form av ny lagstiftning för att förhindra och komma till rätta med de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemet. Flera åtgärder är

³⁰ 3 § lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärds-systemen.

³¹ Pensionsgruppen är en blocköverskridande arbetsgrupp som består av företrädare för de partier som står bakom pensionsöverenskommelsen. Sedan 2023 ingår samtliga åtta riksdagspartier i arbetsgruppen.

dessutom på gång som syftar till att upptäcka ersättningar, bidrag och förmåner som utbetalats felaktigt.

Ny och föreslagen lagstiftning ger Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bättre verktyg att upptäcka och vidta åtgärder mot enskilda som mottagit felaktiga utbetalningar. Åtgärderna är dock resurskrävande. Givet hur omfattande problemen med felaktiga utbetalningar är och volymen av felaktiga ärenden, kommer det av resursskäl inte vara möjligt att nå upp till kontrollnivåerna som krävs för att få tillräcklig effekt. Utifrån resultatet av vår kartläggning, som beskrivs i bland annat kapitel 5 och 7, är det även tydligt att det finns brister i framför allt Försäkringskassans förmåga att ta om hand och börja arbeta med nya verktyg.

Vi bedömer att om inga av våra förslag genomförs riskerar omfattningen av felaktiga utbetalningar att fortsatt befinna sig på höga nivåer.

13.3 Konsekvenser av ett frånvaroregister

I avsnittet beskrivs konsekvenserna av vårt förslag om att det ska införas ett nationellt register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet (nedan kallat frånvaroregistret). Förslaget lämnas i kapitel 9.

13.3.1 Samhällsekonomiska konsekvenser

Felaktiga utbetalningar och bidragsbrott

Vårt förslag till ett frånvaroregister gör det möjligt för Försäkringskassan att förhindra sammanlagt mellan 550 och 785 miljoner kronor årligen i felaktiga utbetalningar inom föräldrapenningförmånerna.

Uppgifter från frånvaroregistret kan ge indikation om att ett barn (eller dess vårdnadshavare) inte längre befinner sig i landet. Barnets vårdnadshavare kan samtidigt ha förmåner, ersättningar och bidrag från välfärdssystemet. Försäkringskassan betalar uppskattningsvis ut 580 miljoner kronor felaktigt varje år till enskilda som inte längre befinner sig i landet³² varav 470 miljoner kronor avser bosättnings-

³² Skattningen baseras på resultaten från Försäkringskassans senaste omfattningsstudie och avser förmånerna barnbidrag, bostadsbidrag, sjukersättning, sjukpenning, tillfällig föräldrapenning, föräldrapenning och underhållsstöd.

baserade förmåner som riktar sig till barnfamiljer.³³ En uppskattning är att uppgifter från frånvaroregistret årligen kan medföra att uppemot 186 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar på grund av vistelse eller bosättning utomlands kan förhindras. Uppgifterna kan årligen medföra att ytterligare 261 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar av samma felorsak kan upptäckas och återkrävas.

För att frånvaroregistret ska kunna användas för kontroller innan utbetalning inom föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning behöver regelverket förändras och ge Försäkringskassan utökade befogenheter att hämta in uppgifter. Förslag till förändringar i regelverket har lämnats under 2025. Vi beskriver förslagen i avsnitt 9.1.2 och bedömer att det är ytterst angeläget att dessa förslag skyndsamt tas om hand. På så sätt kan nyttorna som beskrivs här nedan realiseras inom föräldrapenningförmånerna.

Tillfällig föräldrapenning

Försäkringskassan kan använda uppgifter från frånvaroregistret för att kontrollera uppgifter som uppgivits i ansökan om tillfällig föräldrapenning. Frånvarouppgifterna kan jämföras med vad vårdnadshavaren har uppgivit för dag och omfattning då föräldern vårdat barnet. Kontrollerna kan förhindra att enskilda ansöker om och får ersättning för tid där barnet inte har vårdats av den enskilde, utan i stället närvarat i utbildningsverksamhet.

Underlag från Försäkringskassan visar att det i cirka 7,4 procent av samtliga ärenden inom tillfällig föräldrapenning under 2024 fanns avvikelser i uppgift från utbildningsverksamhet som inte överensstämde med uppgifterna i ansökan. I över hälften av dessa ärenden (4,6 procent av samtliga ärenden) är avvikelse i uppgift från utbildningsverksamhet den enda felkällan i ärendet. Försäkringskassan uppskattar att uppgifterna i ett frånvaroregister kan förhindra felaktiga utbetalningar inom tillfällig föräldrapenning på mellan 250 och 485 miljoner kronor årligen. Det motsvarar mellan 210 000 och 340 000 ärenden med avvikelser.³⁴

³³ Barnbidrag, bostadsbidrag, tillfällig föräldrapenning, föräldrapenning och underhållsstöd. Under 2024 var 86 procent av hushållen som hade bostadsbidrag hushåll med barn (se Försäkringskassan (2025), *Socialförsäkringen i siffror 2025*, s. 39).

³⁴ Baserat på avvikelser i utbildningsverksamhet på mellan 4,6 procent och 7,4 procent av ärendena, och ett årligt inflöde av ärenden omkring 4,6 miljoner ärenden.

Föräldrapenning

Ansökningar om föräldrapenning gäller oftast anspråk framåt i tiden (läs mer om det i avsnitt 9.1.2). Det finns därför inga frånvarouppgifter tillgängliga för Försäkringskassan vid ansökningstillfället. Frånvarouppgifter skulle kunna användas av myndigheten för att göra kontroller mot frånvaroregistret innan utbetalning när det gäller ansökan om ersättning som avser redan förfluten tid (i dag är det möjligt att ansöka om tid 90 dagar före). Försäkringskassan uppskattar att kontrollerna potentiellt kan förhindra omkring 300 miljoner kronor årligen i felaktiga utbetalningar inom föräldrapenning. Som beskrivs i avsnitt 9.1.2 är beräkningen inom föräldrapenning osäker och ska tolkas med försiktighet. Myndigheten har historiskt inte gjort några kontroller mot utbildningsverksamheter och saknar därmed tillförlitliga underlag. Beräkningen baseras i stället på antagandet att förekomsten av fel vid kontroll mot utbildningsverksamhet är densamma som inom tillfällig föräldrapenning.³⁵ Vidare har myndighetens uppskattning inom föräldrapenning inte tagit hänsyn till att barn under ett år inte har placering i någon utbildningsverksamhet.

Upptäcka felaktiga utbetalningar vid vistelse eller bosättning utomlands

En uppgift om långvarig och sammanhängande frånvaro från utbildningsverksamhet kan vara en indikation på att ett barn, och barnets vårdnadshavare, inte längre befinner sig i landet. Vi föreslår att Utbetalningsmyndigheten ska få tillgång till uppgifter i frånvaroregistret för dataanalys och urval. Syftet är att upptäcka enskilda som misstänks felaktigt få ersättningar och bidrag från välfärdssystemet trots att de inte längre befinner sig i landet. En långvarig och sammanhållen frånvaro från utbildningsverksamhet behöver inte bero på att barnet och familjen vistas utomlands, det kan bero på exempelvis långvarig sjukdom eller skolk. Det kommer dock vara möjligt för Utbetalningsmyndigheten att genom sina urvalsanalyser och fördjupade granskningar identifiera ärenden där det finns skäl att misstänka att en vårdnadshavare befinner sig utomlands och tar emot felaktiga utbetalningar.

Från Försäkringskassan utbetalas uppskattningsvis 580 miljoner kronor felaktigt varje år på grund av denna felorsak. Under 2023 ledde underrättelser från kommuner till att Försäkringskassan upptäckte

³⁵ Försäkringskassans beräkning.

och ställde återkrav på omkring 90 miljoner kronor, varav 95 procent av ärendena rörde vistelse eller bosättning utomlands.³⁶

Med hjälp av underrättelser från Utbetalningsmyndigheten får Försäkringskassan förutsättningar att upptäcka fler fall av misstänkt utlandsvistelse. Försäkringskassan kan även få kännedom om sådana fel i ett tidigare skede och därigenom förhindra fler framtida felaktiga utbetalningar. Som nämns inledningsvis i avsnittet utgör merparten av de felaktiga utbetalningarna ersättningar och bidrag till barnfamiljer (470 miljoner kronor årligen).

Vi har beräknat den potentiella statsfinansiella besparingen av ett frånvaroregister utifrån ett antal antaganden. Frånvarouppgifterna kan användas för att upptäcka felaktiga utbetalningar i bosättningsbaserade förmåner. Enbart inom dessa förmåner är omfattningen av de felaktiga utbetalningarna 470 miljoner kronor. En nödvändig förutsättning för att frånvaroregistret ska kunna användas är att barnet har en placering i en utbildningsverksamhet, vilket innebär att barnfamiljer med barn under ett år inte kommer att kunna upptäckas. Vi uppskattar att de felaktiga utbetalningarna av bosättningsbaserade förmåner till barnfamiljer med barn över ett år uppgår till 447 miljoner kronor.³⁷ Med antagandet att de felaktiga utbetalningarna är jämnt fördelade över året uppgår de felaktiga utbetalningarna till strax över 37 miljoner kronor per månad.³⁸ Vi gör antagandet att det bör ta en viss tid från första frånvarotillfället till dess Försäkringskassan får en underrättelse från Utbetalningsmyndigheten. Därefter bör det ta ytterligare en tid innan Försäkringskassan kan ta hand om underrättelsen och genomföra nödvändiga utredningsåtgärder. Om det tar Utbetalningsmyndigheten fem månader att hantera och skicka en underrättelse till Försäkringskassan och att det därefter tar Försäkringskassan två månader att ta hand om underrättelsen innebär det att 261 miljoner kronor felaktiga utbetalningar upptäckas och kan återkrävas av Försäkringskassan.³⁹ Försäkringskassan kan även förhindra omkring 186 miljoner kronor som annars hade betalats ut felaktigt under nästkommande

³⁶ Underlag från Försäkringskassan. Övriga fem procent handlar om andra typer av fel, exempelvis oriktiga uppgifter om samboendeskap, eller att den enskilde inte har nedsatt arbetsförmåga men ändå har sjukpenning.

³⁷ Statistiska centralbyrån (SCB). SCB:s statistik visar att omkring 95 procent av samtliga barn mellan 0–16 år under 2024 är över ett år. Uppskattningen är mycket grov och baseras på antagandet att samtliga barnfamiljer är enbarnsfamiljer och att det felaktiga beloppet är jämnt fördelat över barnfamiljerna (470 miljoner kronor * 0,95 = 447 miljoner kronor).

³⁸ 447 miljoner kronor/12 månader = 37,25 miljoner, ovan avrundat till 37 miljoner.

³⁹ 37,25 miljoner kronor per månad * 7 månader = 260,75 miljoner kronor, ovan avrundat till 261 miljoner kronor.

fem månader.⁴⁰ Då felaktiga utbetalningar kan pågå i flera år är de sammanlagda framtida beloppen som kan förhindras betydligt högre än så. Beräkningarna ovan inkluderar inte andra förmåner såsom sjukpenning eller sjukersättning där det sannolikt förekommer barnfamiljer som felaktigt mottar ersättning på grund av bosättning utomlands. Utbetalningsmyndigheten kommer även att kunna identifiera felaktiga utbetalningar på grund av utlandsvistelse för flera andra myndigheter, exempelvis Arbetsförmedlingen.⁴¹ De potentiella statsfinansiella besparingarna är således ännu högre än vad som beskrivs här.

Kriminella aktörer i skolväsendet

Det förekommer att enskilda huvudmän som bedriver utbildningsverksamhet får grundbelopp för barn och elever som inte längre ska ha en placering i verksamheten, exempelvis för att barnet eller eleven befinner sig utomlands.⁴² Det finns ingen kunskap om hur utbrett problem är. Skolinspektionen är i behov av fler underrättelser och riskindikatorer från kommunerna än de får i dag, bland annat för att upptäcka huvudmän som får grundbelopp för elever som inte längre går på en viss skola.⁴³

I dagsläget är kommunerna beroende av exempelvis tips eller besök på plats för att upptäcka om en enskild huvudman rapporterat in felaktiga uppgifter om hur många barn och elever som finns i verksamheten. Ett frånvaroregister hindrar inte huvudmän från att medvetet rapportera in enstaka felaktiga frånvaro- eller närvarouppgifter. Det ger heller inte en kommun någon utökad möjlighet att följa upp enskilda huvudmäns barn- och elevunderlag. Det får däremot antas att uppgifterna i frånvaroregistret gör det svårare att förfalska att ett barn eller en elev är inskriven i verksamheten och löpande rapportera frånvaro och närvaro om det uppgivna barnet eller eleven. Exempelvis

⁴⁰ 37,25 miljoner kronor per månad * 5 månader = 186,25 miljoner kronor, ovan avrundat till 186 miljoner kronor.

⁴¹ Arbetsförmedlingen (2024). *Motverka felaktiga utbetalningar till företag – Slutrapport enligt regleringsbrev 2024*. Dnr 2024/0105 8417, s. 19.

⁴² 8 kap. 21–24 §§, 9 kap. 19–21 §§, 10 kap. 37–39 §§, 11 kap. 37–39 §§, 14 kap. 16–17 §§ skollagen samt ersättning enligt riksprislista för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Grundbeloppet beräknas av elevens hemkommun som ett bidrag per elev, baserat på kommunens budgeterade kostnader för den kommunala skolan. Syftet är att ge både kommunala och enskilda huvudmän en likvärdig ersättning per elev.

⁴³ Skolinspektionen (2024). *Stärkt tillsyn och tillståndsprövning i syfte att motverka kriminella eller olämpliga aktörer i skolväsendet*. Dnr 2024:2408.

kräver detta att personalen i verksamheten är i bedrägligt samförstånd i fråga om rapporteringen och det över tid. Det får anses osannolikt. Frånvaroregistret gör det avsevärt svårare att medvetet begära grundbelopp för barn och elever som inte finns i verksamheten.

Övriga samhällsekonomiska konsekvenser

Frånvaroregistret kan vara ett verktyg i arbetet med att förebygga utanförskap

Enskildas utanförskap bedöms kosta samhället miljardbelopp årligen. Kostnaden för ett års utanförskap uppgår till omkring en halv miljon kronor per enskild individ, bara i form av minskat produktionsvärde och kostnader i form av försörjning. Därutöver tillkommer kostnader för olika samhällsinsatser såsom exempelvis vård, socialtjänst och rättsväsende, beroende på utanförskapets karaktär. En enskild i allvarligt utanförskap kan komma att kosta samhället uppemot 30 miljoner kronor över en livstid.⁴⁴

Ett frånvaroregister kan i sig inte lösa samhällsutmaningen med utanförskap. Men små förändringar kan göra stor nytta både för de barn som är i behov av insatser och för samhället i stort. Uppgifterna i frånvaroregistret kan ge en kommun och socialtjänst bättre underlag, kunskap och förutsättningar att arbeta förebyggande mot problematisk frånvaro (och i förlängningen mot en risk för utanförskap).

Det finns ingen kunskap om hur många barn som förs utomlands i syfte att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. Ett frånvaroregister hindrar inte det från att hända. När frånvaron registreras har bortförandet utomlands i regel redan skett. Ett frånvaroregister ger däremot helt nya förutsättningar att kartlägga problematiken och omfattningen av det. Statistik och kunskap om problemet gör det möjligt att rikta insatser mot områden och huvudmän där problematiken förefaller vara särskilt utbredd. På så vis kan fenomenet sannolikt förebyggas.

⁴⁴ MUFC (2022). *Utanförskap och unga – En socioekonomisk analys av värdet av främjande öppen fritidsverksamhet för unga*.

Nationell statistik om frånvaro ger kunskap samt möjliggör uppföljning och insatser för att främja närvaron bland barn och elever

Tidigare kartläggningar visar på att skolfrånvaro är ett omfattande problem.⁴⁵ Det finns i dag ingen nationell statistik över barns och elevers frånvaro i landets skolor. Utan tillgång till statistik och kunskap om hur frånvaron i landet ser ut saknas det förutsättningar att utforma välgrundade insatser och behövliga reformer.

Avsaknaden av tillförlitlig statistik över frånvaro försvårar även arbetet med att följa upp barns rätt till utbildning enligt artikel 28 i barnkonventionen.⁴⁶

I vårt förslag om frånvaroregister ska Skolverket årsvis radera uppgifterna i registret. Uppgifterna ska, innan radering, föras över till myndighetens statistikverksamhet. Skolverket kommer att kunna framställa nationell statistik över frånvaro och närvaro i landets samtliga skolor. Det gör det möjligt att genom kunskapsbaserade insatser främja närvaron bland landets elever, exempelvis med riktade statsbidrag. Det ger även bättre underlag att följa upp effekten av reformer på området.

Statistikuppgifter om frånvaro och närvaro kan få stor användning för andra analys- och forskningsändamål. Skolverket skulle exempelvis kunna sambearbeta frånvarouppgifter med data från sina elevenkäter för att kunna förstå skolnärvarons samband med trygghet och studiero i skolan. Statistikuppgifter skulle även kunna göra stor nytta för forskningen för att utvärdera effekten av insatser för att främja närvaro. Det kan även handla om longitudinella studier av hur barns och elevers frånvaro påverkar deras framtida förutsättningar.

13.3.2 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Med vårt förslag om ett frånvaroregister kan Försäkringskassan uppskattningsvis förhindra mellan 550 och 785 miljoner kronor årligen i felaktiga utbetalningar inom föräldrapenningförmånerna.

I sina senaste omfattningsstudier bedömer Försäkringskassan att 58 procent av de uppskattade felaktiga beloppen inom tillfällig föräldrapenning på grund av arbete trots förmån rörde avsiktliga fel, det

⁴⁵ Skolverket (2024). *Nationell kartläggning av elevfrånvaro*. Rapport 2024:12.

⁴⁶ Se vidare om barnkonventionen i avsnitt 13.3.8.

vill säga misstänkt bidragsbrott. Motsvarande siffra inom föräldrapenning är 86 procent. Sett till andelen ärenden uppskattades 25 procent av de felaktiga ärendena inom tillfällig föräldrapenning röra sig om avsiktliga fel. Motsvarande siffra inom föräldrapenning är 46 procent.⁴⁷

Vi uppskattar att ett frånvaroregister årligen kan förhindra mellan 110 000 och 142 000 misstänkta bidragsbrott sammanlagt inom föräldrapenningförmånerna.⁴⁸ Därigenom kan potentiella brottsvinster på mellan 402 och 537 miljoner kronor förhindras.⁴⁹

Vi föreslår att Utbetalningsmyndigheten ska få tillgång till uppgifter från frånvaroregistret. Det ger Utbetalningsmyndigheten bättre verktyg att kunna upptäcka och lämna underrättelser till utbetalande myndigheter om enskilda som avsiktligt ansöker om och erhåller ersättningar och bidrag de inte har rätt till på grund av att de bosatt sig eller långvarigt vistas utomlands. Problemet förekommer även hos andra utbetalande myndigheter än Försäkringskassan, till exempel Arbetsförmedlingen.⁵⁰ Dessa myndigheter kommer också kunna ta del av underrättelser från Utbetalningsmyndigheten.

⁴⁷ Försäkringskassan (2023). *Felaktiga utbetalningar av föräldrapenning*. PM 2023:2 och Försäkringskassan (2023). *Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning*. PM 2023:6.

⁴⁸ Baserat på ovanstående estimat om att frånvaroregistret kan innebära att Försäkringskassan kan förhindra mellan 550 och 785 miljoner kronor årligen i felaktiga utbetalningar inom föräldrapenningar.

⁴⁹ I sina omfattningsstudier genomförde Försäkringskassan slumpkontroller inom föräldrapenning där uppgifter kontrollerades mot arbetsgivaren. I slumpkontrollen fanns en avvikelse i 174 av 1 854 granskade ärenden (9,38 procent av ärendena). Myndigheten uppger att ett granskat ärende i kontrollen avser en granskad utbetalning inom föräldrapenning. Totalt uppskattar Försäkringskassan att 935 miljoner kronor utbetalades felaktigt på grund av att enskild har arbetat under tid som den erhållit föräldrapenning. Under 2021 gjorde myndigheten strax över 4,12 miljoner utbetalningar inom föräldrapenning. 9,38 procent multiplicerat med 4,12 miljoner ger cirka 386 000 felaktiga utbetalningar. Den totala omfattningen på 935 miljoner dividerat med 386 000 ger att beloppet för det genomsnittliga felaktiga beloppet i utbetalningar som innehöll avvikelse var cirka 2 422 kronor. Med antagandet att det genomsnittet är det samma i det estimat som Försäkringskassan uppskattar kunna förhindra med ett nationellt frånvaroregister, det vill säga 300 miljoner kronor årligen, kan vi dividera 300 miljoner med 2 422. Det ger en uppskattning på att myndigheten kan förhindra omkring 123 864 felaktiga utbetalningar årligen inom föräldrapenning, där delar av eller hela beloppet är felaktigt. Antalet och andelen avsiktliga felaktiga utbetalningar har räknats fram genom att relatera ovanstående siffror till Försäkringskassans uppskattningar av antalet utbetalningar, och andelen av det totala beloppet, som bedömdes röra avsiktliga fel i myndighetens senaste omfattningsstudier.

⁵⁰ Arbetsförmedlingen (2024). *Motverka felaktiga utbetalningar till företag – Slutrapport enligt regleringsbrev 2024*, s. 19.

13.3.3 Konsekvenser för myndigheter

Försäkringskassan

Vårt förslag om ett frånvaroregister innebär att Försäkringskassan får möjlighet att automatiskt kontrollera uppgifter om barns och elevers frånvaro och närvaro från utbildningsverksamhet. Kontrollerna kan göras inför beslut inom tillfällig föräldrapenning och inför utbetalning inom föräldrapenning. Det ökar avsevärt myndighetens förmåga att förhindra felaktiga utbetalningar redan innan utbetalning. Ett sådant arbetssätt uppskattas potentiellt förhindra mellan 550 och 785 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar årligen inom föräldrapenningförmånerna. Kontroller mot uppgifter i frånvaroregistret skulle även kunna göras i samband med efterhandskontroller.

Påverkan på handläggningstider

I dag hämtar Försäkringskassan uppgifter om frånvaro i särskilda fall. Det kräver manuell handläggning. Uppgifter från frånvaroregistret kan däremot användas inför beslut i nästan samtliga ärenden.

Tillfällig föräldrapenning är en förmån som i regel betalas ut väldigt snabbt, ibland samma månad som ansökan kommit in. Det beror delvis på att vissa av uppgifterna i ansökan inte kontrolleras. Användningen av frånvaroregistret i handläggningen skulle i vissa fall kunna förlänga handläggningstiden för både föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Om uppgifterna den enskilde uppgivit i ansökan och uppgifterna från frånvaroregistret stämmer överens påverkas inte handläggningstiderna i ärendena nämnvärt. En förutsättning för bibehållen handläggningstid är dock att uppgifterna kan hämtas in och bearbetas automatiskt. Om uppgifterna den enskilde uppgivit i ansökan och uppgifterna från frånvaroregistret däremot skiljer sig åt finns det sannolikt behov av ytterligare utredningsåtgärder, vilket kommer påverka myndighetens handläggningstider i de ärendena.

Vi bedömer att det är proportionerligt att handläggningstiderna i vissa ärenden om föräldrapenningförmåner förlängs något. Att innan utbetalning få en tydlig indikation på att det finns uppgifter i en ansökan som inte stämmer kan bidra till fler korrekta utbetalningar från socialförsäkringen. Vad gäller tillfällig föräldrapenning är det sannolikt

inte möjligt att få en mer träffsäker datapunkt än just utbildningsverksamhetens uppgifter om barnets (eller elevens) frånvaro och närvaro. Det finns samtidigt förutsättningar för att snabbt, enkelt och digitalt jämföra dessa med de uppgifter som den enskilde lämnat i sin ansökan.

De förlängda handläggningstiderna inom tillfällig föräldrapenning bedöms minska över tid. Användningen av frånvarouppgifter bedöms leda till att färre vårdnadshavare medvetet ansöker om tillfällig föräldrapenning för den tid ett barn varit i förskolan eller skolan. Det bedöms även leda till en minskning av de ärenden där vårdnadshavaren oavsiktligt fyller i tidsperioder i ansökan om tillfällig föräldrapenning som inte stämmer överens med barnets tidpunkter för frånvaro. Det finns alltså preventiva effekter av ett frånvaroregister och användningen av uppgifter däri som på sikt kan minska de felaktiga utbetalningarna.

Möjligheten att automatiskt stämma av frånvarouppgifterna innan beslut och utbetalning borde också kunna minska behovet av särskilda kontroller inom dessa förmåner.

Kostnader för Försäkringskassan

Det kommer att krävas it-utveckling på Försäkringskassan för att hämta in och tillgängliggöra uppgifter från frånvaroregistret till den handläggande verksamheten. Myndigheten uppskattar denna engångskostnad till omkring åtta miljoner kronor. I kostnaden ingår inte eventuell it-drift.

Nya arbetssätt inom handläggningen av föräldrapenningförmåner kommer kräva externa informationsinsatser till allmänheten. Kostnaden för dessa insatser uppskattar Försäkringskassan till mellan en och två miljoner kronor.

Frånvaroregister kommer innebära vissa ökade kostnader för Försäkringskassans handläggning. I ärenden inom tillfällig föräldrapenning där en automatiserad avstämning mot frånvaroregistret visar på avvikelser i uppgifter från utbildningsverksamhet kommer det innebära ett ökat behov av manuell hantering. Den manuella hanteringen, inklusive kontakt med enskilda, uppskattar myndigheten kommer ta omkring 15,5 minuter per ärende. Myndigheten uppskattar att ökade kostnader inom handläggningen av tillfällig föräldrapenning uppgår till omkring 63 miljoner kronor årligen. Det motsvarar 70 årsarbetare. Beräkningen baseras på antagandet att

andelen ärenden med avvikelser i uppgift från utbildningsverksamhet under kommande år är densamma som under 2024, det vill säga runt 7,4 procent av alla ärenden.⁵¹

Försäkringskassan har inte lämnat någon uppskattning av kostnaderna för att börja arbeta med frånvarouppgifter inom föräldrapenning. Myndigheten hänvisar till att arbetssättet är beroende av att förslagen som lämnats i promemorian *Åtgärder för att förhindra felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen och förenklad administration inom föräldrapenningen*⁵² genomförs. Vi anser att dessa förslag bör tas om hand så snart som möjligt.

Försäkringskassan uppger att stycktiden i handläggningen bör vara densamma inom föräldrapenning som inom tillfällig föräldrapenning. Myndigheten beräknar att uppgifterna ur frånvaroregistret kan förhindra uppemot 300 miljoner kronor inom föräldrapenning. Enligt våra beräkningar motsvarar detta 123 864 ärenden med felaktiga utbetalningar inom förmånen. Det kommer kräva manuell hantering.⁵³ Givet att stycktiden per handlagt ärende och att kostnaden är densamma som inom tillfällig föräldrapenning innebär det en ökad kostnad i handläggningen av föräldrapenning på omkring 23 miljoner kronor.⁵⁴ De uppskattningar som Försäkringskassan lämnat till oss om att potentiellt kunna förhindra 300 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar inom föräldrapenning är osäker och kan vara en över-skattning, detsamma gäller därför även kostnaden. Historiskt har

⁵¹ Försäkringskassan uppskattar att en handläggare arbetar cirka 73 800 minuter per år med effektiv handläggning. En årsarbetare motsvarar då 1 230 timmar arbetstid. Myndigheten beräknar kostnaden för en årsarbetare till 900 000 kronor, det inkluderar även kring kostnader såsom chef- och specialistbehov, it-utrustning, lokalpåverkan med mera.

⁵² Socialdepartementet (2025). *Åtgärder för att förhindra felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen och förenklad administration inom föräldrapenningen*. Promemoria. Dnr S2025/01246.

⁵³ I sina omfattningsstudier genomförde Försäkringskassan slumpkontroller inom föräldrapenning. I slumpkontrollen fanns avvikelser i kontroll mot arbetsgivare i 174 av 1 854 granskade utbetalningar (9,38 procent av utbetalningar). Totalt uppskattar myndigheten att 935 miljoner kronor utbetalades felaktigt på grund av att enskilda har arbetat under tid som de fått föräldrapenning. Under 2021 gjorde Försäkringskassan strax över 4,12 miljoner utbetalningar inom föräldrapenning. 9,38 procent multiplicerat med 4,12 miljoner ger 386 000 felaktiga utbetalningar under 2021. Den totala omfattningen på 950 miljoner dividerat med 386 000 ger att beloppet för den genomsnittliga felaktig utbetalning är cirka 2 422 kronor. Med antagandet att det genomsnittet är densamma i det estimat som Försäkringskassan uppskattar sig kunna förhindra med ett nationellt frånvaroregister, det vill säga 300 miljoner kronor årligen, kan vi dividera 300 miljoner med 2 422. Det ger en uppskattning på att Försäkringskassan kan förhindra omkring 123 864 felaktiga utbetalningar årligen inom föräldrapenning, där delar av eller hela beloppet är felaktigt.

⁵⁴ Givet att kontroll mot frånvaroregistret kan visa på avvikelse i 123 864 kommande utbetalningar kommer det att kräva manuell handläggning. Med en stycktid på 15,5 minuter ges $(123\,846 \cdot 15,5) / 73\,800 = 26$ årsarbetare. Med en årlig kostnad per årsarbetare på 900 000 kronor innebär det en sammanlagd kostnad på 23,4 miljoner kronor inom föräldrapenning.

Försäkringskassan inte gjort kontroller mot utbildningsverksamhet inom föräldrapenning. Vidare är estimatet baserat på resultat från kontroller inom tillfällig föräldrapenning. Därutöver uppger Försäkringskassan att de flesta ansökningar om föräldrapenning avser barn under ett år, som inte har en placering inom utbildningsverksamhet.

Att upptäcka och förhindra en felaktig utbetalning bör innebära att den beteendekorrigerande effekten för enskilda som avser begå bidragsbrott blir snabb och effektiv. Det kommer att bli svårare för enskilda att få ersättning genom att lämna in felaktiga uppgifter om barnets eller elevens frånvaro från utbildningsverksamheten. Den inledande ökningen i antalet ärenden där Försäkringskassan vidtar ytterligare utredningsåtgärder bör därför minska kraftigt över tid. Att göra det möjligt för en enskild att själv hämta uppgifter från frånvaroregistret och presentera för Försäkringskassan kan även minska risken för att vårdnadshavare oavsiktligt gör fel (se avsnitt 9.4.14 under rubriken *Integritetshöjande åtgärder hos Försäkringskassan*). De beteendekorrigerande effekterna får till följd att myndighetens löpande kostnader för att hantera avslagsärenden efter avstämning mot frånvaroregistret minskar avsevärt över tid.

Sammantaget anser vi att uppskattningen som Försäkringskassan lämnar för handläggningskostnader är rimlig under det första året som myndigheten använder uppgifter ur frånvaroregistret. Under efterföljande år bör kostnaderna minska.

I tabell 13.1 nedan presenteras Försäkringskassans bedömning av tillkommande löpande kostnader inom handläggningen av föräldrapenningförmåner. Vidare presenteras tre scenarion som baseras på att de löpande kostnaderna minskar under efterföljande år. De tre scenarion utgår från att de löpande kostnaderna minskar med 10, 30 respektive 50 procent.

Tabell 13.1 Försäkringskassans kostnader för kontroller inom föräldraförsäkringen som baseras på uppgifter från frånvaroregistret 2028–2031 (mkr)

	2028	2029	2030	Fr.o.m. 2031
Försäkringskassans bedömning	86	86	86	86
10 % lägre kostnad	–	77	77	77
30 % lägre kostnad	–	–	60	60
50 % lägre kostnad	–	–	–	43

Som framgår i tabell 13.1 ökar Försäkringskassans kostnader i handläggningen. Kostnadsökningen beror på att myndigheten får ett ökat resursbehov inom handläggningen för att hantera de ärenden där automatiserad kontroll mot frånvaroregistret visar på en avvikelse i uppgift om frånvaro från utbildningsverksamhet. Försäkringskassan uppger att en resursförstärkning behöver vara på plats redan fyra till sex månader innan frånvaroregistret börjar användas. Resursförstärkning av handläggare motsvarar inledningsvis en kostnad på 86 miljoner kronor årligen. Frånvaroregistret föreslås användas från och med den 1 juli 2028. Med en resursförstärkning från den 1 januari 2028 får Försäkringskassan förutsättningar att rekrytera och introducera medarbetare i god tid innan frånvaroregistret börjar användas.

Under efterföljande år bör behovet av att hantera avvikelser vid avstämning från frånvaroregistret minska, framför allt vid försök till bidragsbrott då ersättning inte längre kan erhållas när barnet närvarar i utbildningsverksamhet, varpå den årliga kostnaden minskar.

Finansiering av it-utveckling och kommunikationsinsatser

Försäkringskassan genomför årligen olika kommunikationskampanjer. Myndigheten uppger sig behöva genomföra kommunikationsinsatser under 2027 gentemot allmänheten. Kommunikationsinsatserna görs inför att nya arbetssätt ska tillämpas inom föräldrapenningförmånerna med anledningen av frånvaroregistret. Kostnaden uppgår till mellan en och två miljoner kronor. Det är en mindre kommunikationsinsats vilket vi bedömer kan finansieras inom ramen för befintligt förvaltningsanslag genom omprioriteringar av andra planerade kommunikationsinsatser.

Försäkringskassan behöver genomföra nödvändig it-utveckling för att hämta in och använda uppgifter från frånvaroregistret. Försäkringskassan behöver även utforma stöd till handläggningen. It-utvecklingen beräknas kosta åtta miljoner kronor under 2027. När en myndighet ska genomföra it-utveckling finansieras det normalt genom att nyttja myndighetens låneram hos Riksgäldskontoret.⁵⁵ Därefter belastar avskrivnings- och räntekostnaderna för lånet Försäkringskassans förvaltningsanslag från och med 2028 när systemet tas i bruk och fem år framåt. Försäkringskassans beslutade låneram under 2025

⁵⁵ 2 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210).

är 2,4 miljarder kronor. En utvecklingskostnad på åtta miljoner kronor är en liten kostnad i sammanhanget och bedöms ligga inom befintlig låneram.

Finansiering av ökat resursbehov i handläggningen

I budgetpropositionen 2025 föreslår regeringen ökat anslag till Försäkringskassan på 490 miljoner kronor mellan 2025 och 2027, och 390 miljoner kronor från och med 2028.⁵⁶ Det ökade anslaget syftar till att stärka myndighetens kärnverksamhet. Uppgifter från frånvaroregistret kan användas i myndighetens ärendehandläggning. I den mån avstämning mot frånvaroregistret visar på avvikelse kommer ärendet behöva hanteras manuellt av en handläggare. Med tanke på den kraftfulla effekt arbetssättet kommer att få på felaktiga utbetalningar och bidragsbrott är det angeläget att Försäkringskassans kostnader finansieras fullt ut.

Försäkringskassan bedömer att det kommer krävas 70 årsarbetare för att hantera ärenden med avvikelse vid kontroll mot frånvaroregistret inom tillfällig föräldrapenning. Kostnaden för det uppskattas till 63 miljoner kronor årligen. Våra beräkningar visar att samma styckkostnad inom föräldrapenning ger en årlig kostnad på 23 miljoner kronor inom föräldrapenning. Detta innebär en sammanlagd årlig kostnad för Försäkringskassan på 86 miljoner kronor löpande från och med 2028. Vår bedömning är att denna kostnad bör minska över tid, av de skäl som beskrivs i tidigare i avsnittet (under rubriken *Kostnader för Försäkringskassan*). Exakt hur mycket kostnaderna kan komma att minska går inte att säga. Beroende på den beteendekorrigerande effekten kan kostnaderna uppskattningsvis komma att minska till mellan 77 och 43 miljoner kronor inom några år (se tabell 13.1). Oavsett om kostnaderna minskar över tid visar vår utredning att en förstärkning av kärnverksamheten inom föräldrapenningförmånerna för att arbeta med frånvaroregistret innebär att Försäkringskassan kan förhindra omfattande felaktiga utbetalningar. Inom dessa förmåner handlar det om mellan 550 och 785 miljoner kronor årligen.

Vår bedömning är att Försäkringskassans kostnader ryms inom aviserade anslag om att utöka kärnverksamheten. Under 2028 innebär det att cirka 22 procent av anslaget specifikt behöver gå till att finan-

⁵⁶ Prop. 2024/25:1 *Budgetpropositionen för 2025*, utgiftsområde 10, avsnitt 3.14.8.

siera fler handläggare inom föräldrapenningförmånerna. Det får självfallet undanträngningseffekter då det är resurser som annars hade kunnat användas för att återställa och stärka upp andra delar av kärnverksamheten. Givet den stora potentialen i att förhindra felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott inom föräldrapenningförmånerna anser vi att det är proportionerligt. Dessutom kommer nyttan överväga eventuella undanträngningseffekter.

Skolverket

Vi föreslår att Skolverket ska ansvara för frånvaroregistret. Det innebär kostnader för myndigheten för att förbereda inför införandet, utveckla och hålla registret. I tabell 13.2 nedan sammanställs samtliga kostnader som Skolverket har uppskattat.

Vi föreslår att regeringen ger Skolverket i uppdrag att förbereda införande av frånvaroregistret (se avsnitt 9.4.17). Uppdraget ska påbörjas den 1 juli 2026 och pågå under 2026 och 2027. Från och med den 1 juli 2028 ska frånvaro- och närvarouppgifter börja rapporteras till registret.

Kostnaderna för Skolverket för att förbereda inför frånvaroregistret avser fasta kostnader för att genomföra nödvändig utveckling. Arbetet genomförs under 2026 och 2027. Kostnader från och med den 1 juli 2028 avser den årliga kostnaden för att hålla registret. Nedan beskrivs de olika kostnaderna närmare.

Tabell 13.2 Sammanställning av Skolverkets kostnader för att förbereda inför och från och med 2028 hålla för frånvaroregistret (mkr)

	2026–2027	2027–2028	Löpande kostnader fr.o.m. 1 juli 2028
Förberedande arbete	7	–	–
Utvecklingskostnad	32,5	32,5	–
Förvaltningskostnad för it-drift	–	–	50
Integritetshöjande åtgärder	–	–	6
Förvaltningskostnad inom statistikverksamheten	–	–	3
Framställa officiell statistik	–	–	12
Summa	39,5	32,5	71

Uppdrag att förbereda för införandet av frånvaroregistret

I uppdraget att förbereda för införandet av frånvaroregistret ingår allt nödvändigt utvecklingsarbete för att registret ska vara på plats den 1 juli 2028. Uppdraget är förenat med flertalet kostnader.

I förberedelsearbetet behöver Skolverket utforma och besluta om föreskrifter för rapporteringen av frånvaro- och närvarouppgifter. Det kan eventuellt krävas anpassningar av standarden SS 12 000.⁵⁷ Det kommer även krävas kommunikationsinsatser till samtliga rapporteringsskyldiga huvudmän som ska rapportera uppgifter till frånvaroregistret. Sammantaget bedömer Skolverket att kostnaderna kommer uppgå till omkring sju miljoner kronor och genomförs under perioden 1 juli 2026 till 30 juni 2027 (se tabell 13.2).

Nödvändig it-utveckling som Skolverket behöver genomföra innefattar att

- utveckla en huvudlösning som tar emot och hanterar uppgifter från huvudmännens digitala system,
- it-utveckling för att möjliggöra uttag och spridning av data till de aktörer som kommer kunna ta del av uppgifterna,
- kostnader för övriga delar av verksamheten i att bistå vid utvecklingsarbetet, samt
- utveckla ett webbgränssnitt där huvudmän som saknar digitala system kan rapportera uppgifter.

⁵⁷ Läs mer om standarden i kapitel 9, främst avsnitt 9.3.3.

Sammanlagt uppgår kostnader för it-utveckling till 65 miljoner kronor och uppstår under en två-årsperiod mellan den 1 juli 2026 och den 30 juni 2028 (se tabell 13.2).

De sammanlagda kostnaderna av det förberedande arbetet uppgår till totalt 72 miljoner kronor. För att registret ska vara i gång den 1 juli 2028 är det angeläget att uppdraget finansieras fullt ut (se nedan under rubriken *Finansiering av Skolverkets kostnader*).

Kostnader för Skolverket att hålla ett frånvaroregister

Att hålla ett frånvaroregister innebär även löpande kostnader för Skolverket. Skolverket uppskattar att kostnaderna uppgår till sammanlagt 50 miljoner kronor årligen. En utgångspunkt för uppskattningen är att vidareutveckling och support av den tekniska lösningen är begränsad.

I kostnaden för att hålla ett frånvaroregister ingår it-drift och att förvalta registret. Med det avses exempelvis insamling av uppgifter från huvudmännen samt att ta om hand eventuella korrigeringar av uppgifter. Skolverket uppger att kostnaden för dessa delar är svåra att uppskatta då myndigheten i dag inte har något lika omfattande register att basera beräkningen på. Uppskattningen baseras på hanteringen av skolenhetsregistret.

Utveckla ett förskoleenhetsregister

Det finns i dag inget register över förskoleenheter i landet. För att realisera nyttorna med ett frånvaroregister måste ett förskoleenhetsregister finnas på plats. Kunskapen om vilka förskolor och förskoleenheter som bedrivs i en kommun finns lokalt hos kommunerna.⁵⁸ Ett förskoleenhetsregister är en förutsättning för att dessa utbildningsverksamheter ska kunna omfattas av rapporteringen till frånvaroregistret.

Skolverket hemställde under 2023 om ändringar i förordningen (2020:833) om skolenhetsregister som innebär att fler uppgifter ska

⁵⁸ Kommunerna godkänner huvudmän för att bedriva förskola enligt 2 kap. 7 § andra stycket skollagen. Vidare har kommunerna ett tillsynsansvar över de verksamheter som kommunen har godkänt enligt 26 kap. 4 § skollagen. Såväl uppgiften att godkänna huvudmän som att bedriva tillsyn över dessa innebär att kommunerna har kunskap och uppgifter om vilka fristående aktörer som bedriver verksamhet i kommunerna.

samlas in i registret, som i dag hålls av myndigheten.⁵⁹ Bland annat föreslog Skolverket att uppgifter om förskoleenheter ska samlas in i registret från kommunerna. Förslaget togs vidare och ändringarna i regelverket trädde i kraft under 2024. I sin hemställan bedömer Skolverket att kostnaderna av deras förslag ryms inom myndighetens befintliga anslag.

Utifrån vad som beskrivs ovan lämnar vi inga finansieringsförslag för Skolverket i frågan om att utveckla och hålla ett förskoleenhetsregister.

Ett förskoleenhetsregister kan behöva innehålla uppgifter om annan pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola och fritidshem, på motsvarande sätt ett register över förskoleenheter. Kunskapen om verksamheter i form av annan pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola och fritidshem finns lokalt hos kommunerna.⁶⁰ Det är möjligt att huvudmän för annan pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola och fritidshem framför allt kommer att använda sig av Skolverkets webbgränssnitt för inrapportering, varvid ett register över dessa verksamheter inte är behövligt. Om det bedöms vara behövligt kan det behöva ytterligare ändring i förordningen (2020:833) om skolenhetsregister.

Kostnader för Skolverket att hålla frånvarouppgifter inom statistikverksamheten

I vårt förslag ska frånvarouppgifter föras över till och hållas inom Skolverkets statistikverksamhet.⁶¹ Att hålla uppgifter för statistik över nationell frånvaro innebär kostnader för Skolverket.

Om uppgifterna i frånvaroregistret ska pseudonymiseras vid överföring till statistikverksamheten kommer det att kosta cirka sex miljoner kronor årligen. Vidare kommer det kosta omkring tre miljoner kronor per år att förvalta frånvarouppgifterna inom statistikverksamheten. Det tillkommer även kostnader för att återkommande ta fram officiell statistik på uppgifterna (i kostnaderna ingår bland annat

⁵⁹ Skolverket (2023). *Hemställan om utökning av uppgifter i skolenhetsregistret*. Dnr 2022:854.

⁶⁰ Kommunerna godkänner huvudmän för att bedriva annan pedagogisk omsorg som ges i stället för förskola och fritidshem enligt 25 kap. 10 § skollagen. Vidare har kommunerna ett tillsynsansvar över de verksamheter som kommunen har godkänt enligt 26 kap. 4 § skollagen. Såväl uppgiften att godkänna huvudmän som att bedriva tillsyn över dessa innebär att kommunerna har kunskap och uppgifter om vilka fristående aktörer som bedriver verksamhet i kommunerna.

⁶¹ Uppgifterna ska raderas årsvis från frånvaroregistret. Dessförinnan ska de ha förts över till statistikverksamheten (se avsnitt 9.4.11).

kvalitetssäkring). Kostnaderna för att ta fram statistik beror på hur ofta den ska publiceras. Enligt Skolverket handlar det om en kostnad på mellan tre och tolv miljoner kronor årligen.

De sammanlagda kostnaderna för Skolverket för att hålla frånvaro-uppgifter inom statistikverksamheten uppgår till 21 miljoner kronor årligen.

Finansiering av Skolverkets kostnader

Som beskrivs i avsnitt 9.1.1 kommer ett frånvaroregister att utgöra ett viktigt verktyg för kommunerna och socialtjänsten att förebygga problematisk frånvaro och upptäcka barn och elever som är i behov av olika insatser. Därför är det rimligt att kostnaderna för det finansieras med medel avsett för liknande ändamål.

För att upptäcka och stödja barn och elever med långvarig skolfrånvaro behövs ofta insatser från flera aktörer. Därför inrättade regeringen 2023 ett statsbidrag för personalkostnader för skolsociala team. Statsbidraget syftar till att stödja kommunerna för kostnader för skolpersonal och personal från socialtjänsten.⁶² Regeringen har aviserat om en förlängning av statsbidraget. Beräknat anslag för 2026 och 2027 uppgår till totalt 300 miljoner kronor per år och fördelas lika mellan utgiftsområde 9 och 16. Det för att socialtjänst och skolhuvudmän ska ges lika möjligheter att få statsbidrag för sina personalkostnader.⁶³

Att bygga upp frånvaroregistret kostar 39,5 miljoner kronor för Skolverket mellan 2026 och 2027. Mellan 2027 och 2028 kostar det 32,5 miljoner kronor. Vi förslår att Skolverkets införandekostnader för att bygga upp registret ska finansieras med att medel tillförs myndigheten från den del av statsbidraget som riktas särskilt till skolhuvudmän, det vill säga utgiftsområdet 16. anslag 1:5.⁶⁴

Vårt förslag innebär att storleken på statsbidraget för personalkostnader för skolsociala team minskar från 150 miljoner till 110,5 miljoner kronor under 2026 och 117,5 miljoner kronor under 2027. Med antagandet att lika många huvudmän kommer vara berättigade till bidraget dessa år som under 2025 (det vill säga 214 mottagare) innebär det att det genomsnittliga utbetalda bidraget minskar från omkring 700 000 kronor år 2025, till 516 000 kronor år 2026. Motsvarande

⁶² Prop. 2024/25:1, utgiftsområde 16, avsnitt 3.5.3.

⁶³ Prop. 2023/24:1, utgiftsområde 9, avsnitt 6.5.

⁶⁴ Prop. 2024/25:1, utgiftsområde 16, avsnitt 3.5.3.

minskning för år 2027 är till 549 000 kronor per mottagande huvudman. Minskningen är en differens i det genomsnittliga bidraget strax under 152 000 kronor under 2027, vilket motsvarar cirka en fjärdedels årsarbetare per kommunal huvudman, se tabell 13.3.⁶⁵

Tabell 13.3 Konsekvenser för kommunala huvudmän med skolsociala team

	Statsbidrag (miljoner kr)	Mottagande huvudmän	Genomsnittligt bidrag (tusen kr)
Utfall 2025	150	214	701
Förslag 2026	111	214	516
Förslag 2027	118	214	549

Vi anser att de nyttor som ett frånvaroregister möjliggör är förenligt med ändamålet med statsbidraget för personalkostnader för skolsociala team. Ett frånvaroregister kommer medföra nytta för samtliga barn och elever i hela landet, hos kommunala såväl som enskilda huvudmän. Antalet barn och elever som gynnas av ett frånvaroregister är större än den nytta som statsbidraget kan ge. Vi bedömer att det är proportionerligt att delar av anslaget används för att fullt ut finansiera Skolverkets kostnader för att utveckla frånvaroregistret.

Skolverket behöver finansiering för kostnaderna att löpande hålla frånvaroregistret samt officiell statistik om nationell frånvaro. Myn-digheten uppskattar kostnaderna till omkring 71 miljoner kronor årligen. Kostnaderna uppstår från och med den 1 juli 2028 när registret är i gång. De behöver fullt ut finansieras av staten. I budgetpropositionen 2025 föreslår regeringen omfattande satsningar för att förhindra felaktiga utbetalningar och motverka den kriminella ekonomin, satsningar för insatser för att förebygga att barn och unga i riskzon begår brott samt åtgärder för att främja skolnärvaro. Vårt förslag om ett frånvaroregister kan vara ett viktigt verktyg i att uppnå de politiska målen, och kan därigenom minska behovet av framtida reformer. Vi föreslår att Skolverkets förvaltningsanslag utökas med 71 miljoner kronor från 2028. Det kan finansieras genom att det framtida reformutrymmet minskas med motsvarande belopp från och med 2028.

⁶⁵ Beräkningen utgår från en medellön på 39 400 kronor per månad för en kurator. Med en arbetsgivaravgift på 31,42 procent av bruttolönen uppgår kostnaden för den anställde till 621 353 kronor per år.

Utbetalningsmyndigheten

Vi föreslår att Utbetalningsmyndigheten ska beredas tillgång till uppgifter från frånvaroregistret. Utbetalningsmyndigheten har förutsättningar att med urval och dataanalyser kunna identifiera barnfamiljer som befinner sig utomlands och felaktigt tar emot ersättningar och bidrag.

Förslaget innebär att Utbetalningsmyndighetens förmåga att upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet som orsakas av att enskilda befinner sig utomlands ökar avsevärt. Enbart från Försäkringskassan betalas uppskattningsvis 580 miljoner kronor ut felaktigt årligen på grund av denna felorsak. Vidare kan Utbetalningsmyndigheten komma att upptäcka felaktiga utbetalningar även hos andra utbetalande myndigheter, exempelvis Arbetsförmedlingen.⁶⁶

Utbetalningsmyndigheten har i dialog med oss uppgett att vårt förslag inte innebär några merkostnader som inte ryms inom befintliga anslag. Det innebär inte heller några nya uppgifter för myndigheten, utan stärker förmågan att upptäcka vissa typer av fel inom ramen för myndighetens nuvarande uppdrag.

Skolinspektionen

Vårt förslag till ett frånvaroregister påverkar Skolinspektionen. Vi föreslår att myndigheten bereds tillgång till aggregerade uppgifter om frånvaro och närvaro från skolverksamhet, alltså sammanslagna eller sammanställda uppgifter på enhets- och huvudmannanivå. Uppgifter om frånvaro och närvaro kan användas som underlag i myndighetens tillsyn över skolor och huvudmän. Uppgifterna kommer att kunna förbättra de urval myndigheten gör i fråga om vilka skolenheter som ska bli föremål för tillsyn eller andra åtgärder. Uppgifter om frånvaro kan även vara en del av bedömningen om anmälningar (signaler) om missförhållanden ska föranleda en tillsyn utifrån individärende, så kallad TUI.

Sammantaget bedömer vi att införandet av frånvaroregistret leder till att Skolinspektionen får bättre förutsättningar att öka träffsäkerheten i sina urval och ett större bedömningsunderlag om myndigheten ska gå vidare med TUI. En högre träffsäkerhet vid genomförande av

⁶⁶ Arbetsförmedlingen (2024). *Motverka felaktiga utbetalningar till företag – Slutrapport enligt regleringsbrev 2024*, s. 19.

tillsyn och uppföljning kan i sin tur antas leda till högre kvalitet på utbildningen samt i högre utsträckning bidra till att barn och elever får en likvärdig utbildning.

Centrala studiestödsnämnden

Vårt förslag till frånvaroregister kan komma att påverka Centrala studiestödsnämnden (CSN). Myndigheten uppger att om frånvaroregistret innehåller alla uppgiftsmängder som myndigheten behöver kan det medföra effektiviseringsnyttor för CSN. Det handlar exempelvis om det uppgiftsutbyte som sker i dag med gymnasieskolorna avseende ogiltig frånvaro. Denna hantering är administrativt tidskrävande för myndigheten. Om den nuvarande uppgiftsinsamlingen kan ersättas med att gymnasieskolorna enbart rapporterat in frånvarouppgifter till frånvaroregistret kan det innebära effektiviseringsvinster och minskade administrativa kostnader för CSN.

CSN uppger att det under läsåret 2024/25 användes omkring 8 200 arbetstimmar till att hantera utredningar om återkrav på grund av ogiltig frånvaro. Kostnaden för det uppgick till 3,8 miljoner kronor. Myndigheten bedömer att en systemlösning som ersätter dagens manuella hantering av frånvarounderland kan halvera antalet arbetstimmar.⁶⁷ Besparingen motsvarar strax under två miljoner kronor.

Vidare kan uppgifter i frånvaroregistret utgöra ett underlag för CSN vid bosättningsbedömningar inför beslut om studiemedel för utlandsstudier. På så sätt kan korrekta utbetalningar från studiestödsverksamheten säkerställas.

Vårt förslag till frånvaroregister tar inte om hand CSN:s samtliga behov av uppgiftsmängder från gymnasieskolorna. Utifrån de nyttor som beskrivits av myndigheten anser vi inte det proportionerligt att samla in de detaljerade uppgifter som efterfrågas. Det skulle sannolikt innebära stora administrativa kostnader för huvudmännen. Det kan dock fortsatt finnas nyttor för CSN att ta del av uppgifter i registret, dessa beskrivs i avsnitt 9.4.12.

⁶⁷ Detta är en grov uppskattning som baseras på antagandet att antalet arbetsuppgifter är oförändrat.

Kostnader för CSN

CSN uppger att det behövs en systemlösning för att kunna ta del av uppgifterna i frånvaroregistret. Enligt myndigheten måste denna lösning vara säker, kunna stödja verksamheten med relevanta uppgifter och uppfylla rättsliga krav. Den totala utvecklingskostnaden beräknas uppgå till 14 miljoner kronor under året som systemlösningen utvecklas. Av den sammanlagda kostnaden kan 10 miljoner kronor lånefinansieras.

CSN uppger att systemlösningen även innebär en löpande utvecklingskostnad för myndigheten på 2,6 miljoner kronor årligen.

13.3.4 Konsekvenser för kommunerna

Kommunala självstyret

Det kommunala självstyret är reglerat i regeringsformen (RF) och kommunallagen (2017:725). En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den.⁶⁸ Det innebär att inskränkningen ska prövas mot de nationella intressen som den föreslagna författningsregleringen ska tillgodose. En lagstiftning som ställer upp krav för en regions eller kommuns verksamhet minskar generellt sett regionens eller kommunernas möjligheter att själva göra prioriteringar i sin verksamhet. Principen om den kommunala självstyrelsen gäller för all regional och kommunal verksamhet och innebär att kommunerna har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter. Inom det området ska det dessutom finnas utrymme för kommunal initiativrätt. Det står dock klart att utrymmet för självstyrelse inte är obegränsat.⁶⁹

Vårt förslag om att samla in uppgifter om frånvaro och närvaro från utbildningsverksamhet innebär vissa utökade kostnader för kommunerna (och regionerna i de fall de är huvudmän). Att samla in och ha vetskap om vilka barn och elever som befinner sig i verksamheten är inte en ny uppgift för en kommun. Det är däremot en ny uppgift att rapportera uppgifterna till Skolverket. Förslaget riktar sig inte heller mot kommunerna i sig, utan mot huvudmän. Det fram-

⁶⁸ 14 kap. 3 § RF.

⁶⁹ Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 210 f.

står därför inte som självklart att det innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Nedan gör vi dock bedömningen att förslaget kan generera vissa kostnader för huvudmännen. Sammantaget är vår bedömning att förslaget är motiverat och proportionerligt med hänsyn till den samhälleliga nyttan som det syftar till att uppnå.

Den kommunala självstyrelsen kan komma att inskränkas genom vårt förslag om ett frånvaroregister då kommuner och regioner i egenskap av huvudmän kommer att vara skyldiga att rapportera uppgifter om frånvaro och närvaro till Skolverket. Kraven på rapporteringen kommer indirekt att påverka sådant som kommuner och regioner i dag själva beslutar om. Det som omfattas av den föreslagna lagen och förordningen om frånvaroregister samt föreskrifter från Skolverket är sådant en kommun eller region inte längre själv kommer att kunna besluta om.

Eftersom inskränkningar i det kommunala självstyret inte får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen behöver vi motivera varför våra förslag är nödvändiga. En utgångspunkt för våra förslag är att nyttan med ett frånvaroregister är mycket stort, vilket beskrivs närmare i kapitel 9. Styrningen avser främst kommunernas och regionernas förmåga att ha strukturerade och delningsbara data på området för frånvaro och närvaro. Skolan har digitaliserats under flera decennier utan att det funnits någon styrning eller gemensam syn på hur uppgifter ska struktureras för att göra det möjligt att dela dem.⁷⁰ Frånvaroregistret kan möjliggöra en gemensam standard och styrning, vilket kan bidra till ökad och förbättrad interoperabilitet.

Kostnader för kommunerna

Den så kallade finansieringsprincipen innebär att kommuner och regioner inte åläggs nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa på annat sätt än genom höjda skatter.⁷¹ Kommuner (och i vissa fall regionerna) är i egenskap av huvudmän för utbildningsverksamhet berörda av vårt förslag om ett frånvaroregister. I avsnittet beskrivs vilka delar av förslaget som innebär ökade kost-

⁷⁰ Jeppesen, Jannie (2025). *Skolan måste ta ansvar för elevernas digitala kompetens*. Altinget 2025–10–06, se även förslag i SOU 2023:96 *En reform för datadelning*.

⁷¹ Prop. 1993/94:150 *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m. (kompletteringsproposition)*, bilaga 7. Denna princip är inte lagfäst men tillämpas sedan 1993.

nader för kommunerna och som behöver finansieras enligt finansieringsprincipen.

Rapportering till Skolverkets förskoleenhetsregister

Kommunerna får en ny uppgift att rapportera in uppgifter om förskolor och fritidshem i kommunen till Skolverkets förskoleenhetsregister. Rapporteringen avser dels de förskolor och fritidshem som kommunen driver i egen regi, dels de förskolor och fritidshem som enskilda huvudmän driver i kommunen. Eftersom kommunen både godkänner och bedriver tillsyn över dessa huvudmän och verksamheter bedömer vi att det finns en god kännedom om vilka enskilda huvudmän som bedriver verksamhet i kommunen.⁷² Det handlar om att uppgifter som redan finns hos kommunerna ska rapporteras in till Skolverket. Kommunerna rapporterar i dag in uppgift om förskolor årsvis. Det sker inom ramen för den statistikinsamling som SCB gör åt Skolverket.⁷³ För kommunerna innebär ett förskoleenhetsregister en eventuellt högre frekvens i inrapportering, samt en skyldighet att hålla uppgifterna uppdaterade.

Vi bedömer att rapporteringen inte innebär några större merkostnader för kommunerna. Någon finansiering är därför inte nödvändig. Det handlar förvisso om en något mer frekvent inrapportering av uppgifter än vad som görs inom ramen för SCB:s statistikinsamling, men det avser uppgifter som kommunen redan förfogar över.

Enheternas respektive huvudmännens administration

Som beskrivs i kapitel 9 innebär vårt förslag till frånvaroregister inga nya eller ytterligare arbetsuppgifter för lärare och personal hos de flesta huvudmännen inom de utbildningsverksamheter som omfattas av vårt förslag. Uppgifter om frånvaro och närvaro finns redan i dag hos de flesta huvudmän i deras digitala system för frånvarorapportering. Om frånvaroregistret innebär ett ytterligare administrativt moment för de kommunala utbildningsverksamheterna beror därför på i vilken utsträckning kommunerna redan har digitala verktyg som kan användas.

⁷² Se 2 kap. 7 § andra stycket, 25 kap. 10 § och 26 kap. 4 § skollagen.

⁷³ Skolverket (2023). *Hemställan om utökning av uppgifter i skolenhetsregistret*. Dnr 2022:854.

I en enkätundersökning som Skolverket genomförde under 2021 framgår att samtliga kommunala huvudmän som besvarat enkäten har digitala system för frånvarohantering inom grundskolan.⁷⁴ I huvudmannenkäten som Sveriges kommuner och regioner (SKR) låtit genomföra under 2024 för förskoleverksamhet framgår att 96 procent av de kommunala huvudmännen använder gemensamt upphandlat system för att registrera barnens närvaro, 2 procent uppger att kommunens förskolor använder egna utvecklade digitala system och endast 1 procent uppger sig sakna gemensamma system. Inga huvudmän uppger sig använda andra metoder, exempelvis manuell överföring till program som Excel eller liknande.

Som beskrivs i det här avsnittet har vår kartläggning inte kunnat visa på att det förekommer kommunala huvudmän som helt saknar digitala verktyg för frånvaro- och närvaroregistrering. Givet att nödvändig teknisk utveckling genomförs i de digitala systemen (se avsnitt 9.3) innebär vårt förslag om ett frånvaroregister ingen ytterligare administrativ börda som behöver finansieras.

Vi förutsätter att kommunal verksamhet för annan pedagogisk omsorg bereds samma tillgång till digitala system som används hos den kommunala huvudmannens övriga utbildningsverksamheter.

Ökad kostnad vid inköp av digitala system för frånvaro- och närvaroregistrering

Vi har undersökt prissättningen på marknaden för digitala skolplattformar. Utifrån ett urval av kommuner i varierad storlek har vi tagit del av kostnadsunderlag för de digitala system som huvudmännen upphandlat inom sina utbildningsverksamheter, bland annat för registrering av frånvaro och närvaro. Urvalet är för litet för att det ska gå att generalisera kring vad kommunala huvudmän generellt betalar för systemen. Det ger oss dock en viss vägledning. Priserna som vi tagit del av avser helhetslösningar. Hantering av frånvaro och närvaro är endast en del av det upphandlade systemet.

Undersökningen visar att det är en stor spridning i hur mycket olika kommuner betalar för digitala system. Bland kommunerna i vårt urval låg den årliga kostnaden på mellan 100 000 och 700 000 kronor. Prissättningen skiljer sig mellan leverantörer. Vissa leverantö-

⁷⁴ Skolverket (2021). *Nationell kartläggning av elevfrånvaro*. Rapport 2021:10.

rer förefaller leverera en helhetslösning till ett fast pris. Andra leverantörer tillhandahåller tilläggsmoduler mot en kostnad. Det kan handla om moduler som inbegriper analysfunktioner, frånvaro- och närvaroregistrering, med mera. Vissa leverantörer tar en extra styckkostnad per elev hos huvudmannen. Som tidigare nämnts går det inte att generalisera utifrån underlagen. Däremot förefaller sambandet mellan elevantalet hos en huvudman och kostnaden i vårt urval vara svagt.

Som vi beskriver i avsnitt 9.3 kommer ett frånvaroregister att kräva viss it-utveckling av de digitala system som i dag används för registrering av frånvaro och närvaro. Det ställer krav på de företag som tillhandahåller tjänsterna på marknaden. Den it-utveckling som behövs handlar framför allt om att göra det möjligt att exportera frånvaro- och närvarouppgifter i enlighet med den standard som Skolverket beslutar om.

Vid upphandling eller utveckling kommer en kommun att behöva beakta att tjänsten i fråga har den funktionalitet som krävs för att exportera frånvaro- och närvarouppgifterna. I den mån it-utveckling innebär en kostnad för leverantörerna kan det påverka prissättningen på marknaden. Därmed påverkas kostnaden för kommunen att upphandla systemen. Det är inte otänkbart att vissa leverantörer kommer att tillhandahålla en rapporteringsmodul eller liknande mot en viss kostnad. Även enskilda huvudmän använder sig av motsvarande leverantörer, nedanstående bedömningar avser även kostnaderna för dessa.

Vi bedömer att kostnaden för en systemleverantör att utveckla en exportfunktion av frånvaro- och närvarouppgifter är förhållandevis liten. Samma bedömning har gjorts av både Skolverket och i betänkandet *Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan* (SOU 2025:8).⁷⁵ Vi bedömer att den it-utveckling som kommer behöva göras av leverantörer inte bör påverka prissättningen på så sätt att kommunerna behöver kompenseras ekonomiskt för det.

Avslutningsvis kan konstateras att marknaden för frånvaro- och närvarorapporteringssystem är koncentrerad till ett fåtal leverantörer. Ett stort antal huvudmän (kommunala och enskilda) använder sig av respektive leverantörs system. Leverantörernas utvecklingskostnader för att rapportera uppgifter till Skolverket bör alltså fördelas på ett stort antal huvudmän. Av den anledningen bedöms kostnaden för varje huvudman inte bli särskilt stor.

⁷⁵ Skolverket (2021). *Utredning om ett nationellt frånvaroregister*. Dnr 2021:1738.

Sammantaget gör vi bedömningen att vårt förslag till ett frånvaro-register inte kommer medföra några större merkostnader för kommunerna vid inköp av digitala system för hantering av frånvaro och närvaro. Det kommer inte heller påverka enskilda huvudmän ekonomiskt så att de behöver kompenseras av kommunen.

*Kommunen behöver finansiering för kostnader
som drabbar små enskilda huvudmän*

Vi bedömer att ett frånvaroregister innebär en administrativ kostnad för små enskilda huvudmän som i dag saknar digitala frånvaro- och närvarosystem (se avsnitt 13.3.5). Vi uppskattar den administrativa kostnaden till sammanlagt 25 miljoner kronor för samtliga mindre enskilda huvudmän som omfattas av vårt förslag. I våra kontakter med rektorer för enskilda förskolor framkommer att även bland mindre huvudmän är det vanligt med digitala frånvarosystem. Beräkningen vi gör i avsnitt 13.3.5 är därför sannolikt en överskattning av kostnaden. Vidare kan kostnaden antas minska över tid i och med att fler huvudmäns administration digitaliseras.

Enskilda huvudmän finansieras genom bidrag från kommunen för det eller de barn och elever som har en placering i huvudmannens verksamhet. Vi utgår från att de förändringar som frånvaroregistret medför för de enskilda huvudmännens kostnader kompenseras genom kommunernas bidrag till enskilda huvudmän. I det avseendet innebär vårt förslag en ökad kostnad för kommunerna som ska finansieras av staten.

Sammantaget innebär vårt förslag om ett frånvaroregister en ökad kostnad för kommunerna på omkring 25 miljoner kronor per år från och med 2028. I budgetpropositionen 2025 föreslår regeringen omfattande satsningar både vad gäller att motverka och förhindra felaktiga utbetalningar och den kriminella ekonomin, satsningar för att förebygga att barn och unga i riskzon dras in i kriminalitet samt åtgärder för att främja närvaro. Vårt förslag om ett frånvaroregister kan vara ett viktigt verktyg i att arbeta mot de ändamålen och kan därigenom minska behovet av framtida reformer. Vi föreslår att staten kompenserar kommunerna för kostnaderna genom en permanent ökning av Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner på 25 miljoner kronor. Det kan finansieras genom att det framtida reformutrymmet minskas med motsvarande belopp från och med 2028.

13.3.5 Konsekvenser för enskilda huvudmän (företag)

Vårt förslag till frånvaroregister innebär konsekvenser för enskilda huvudmän. Enskilda huvudmän är ett samlingsbegrepp för företag och organisationer som bedriver utbildningsverksamhet. Konsekvenser för enskilda huvudmän handlar om konsekvenser för företag.

Vi har fört dialog med branschorganisationerna Sefif och Almega Utbildning.⁷⁶ Vidare har vi hämtat in synpunkter från vissa enskilda huvudmän som bedriver förskoleverksamhet.

En återkommande risk som dessa aktörer beskrivit för oss handlar om den administrativa bördan för mindre enskilda huvudmän som i dag saknar digitala system för registrering av frånvaro och närvaro. För att begränsa denna börda föreslår vi att Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram ett webbgränssnitt för enklare inrapportering till frånvaroregistret, särskilt riktat till nämnda huvudmän. Läs mer om uppdraget i avsnitt 9.4.17.

Även om inrapporteringen för mindre enskilda huvudmän kan underlättas genom att Skolverket utvecklar och tillhandahåller ett webbgränssnitt, kan det ändå innebära viss administration för dessa aktörer och därmed även en kostnad.

Frånvaroregistret kommer innebära att Försäkringskassan inte behöver skicka förfrågningar till enskilda huvudmän för att verifiera frånvarouppgifter, eftersom uppgifterna redan finns sammanställda i registret. Det kan minska den administrativa bördan.

De flesta har digitala system för frånvarorapportering

Redan i dag har en huvudman inom utbildningsverksamhet viss skyldighet att registrera barns och elevers frånvaro och närvaro. Det gäller såväl inom obligatoriska som icke-obligatoriska skolformer. I praktiken realiserar registreringen genom att uppgifterna dokumenteras av lärare eller personal. Uppgifterna finns på lokal nivå, även hos mindre huvudmän som helt saknar digitala system.

Under 2023 bedrev 1 910 enskilda huvudmän verksamhet inom förskola. Närmare 90 procent av huvudmännen har endast en förskole-

⁷⁶ Sefif är en branschorganisation som representerar över 500 fristående förskolor. Almega utbildning är en bransch- och arbetsgivarorganisation för fristående förskolor, grundskolor och gymnasieskolor med omkring 800 medlemmar.

enhet.⁷⁷ Läsåret 2022/2023 bedrev 553 enskilda huvudmän verksamhet inom 831 grundskolor.⁷⁸

En kartläggning som Skolverket genomfört visar att 16 procent av huvudmännen inom grundskolan registrerar frånvaro på annat sätt än genom ett digitalt frånvaroregistreringssystem. Motsvarande siffra för enskilda huvudmän är 26 procent. 5 procent uppger att de registrerar frånvaro med hjälp av ett digitalt kalkylprogram såsom Excel. Omkring 8 procent registrerar frånvaro manuellt.⁷⁹ Enligt Skolverket är det enskilda huvudmän med ansvar för endast en skolenhet som saknar digitala system. Hur motsvarande andelar ser ut bland huvudmän som bedriver förskoleverksamhet är inte känt.

För mindre huvudmän kan det var mer eller mindre betungande att veckovis rapportera uppgift om frånvaro och närvaro till Skolverket. Det beror på hur de i dag sammanställer uppgifterna. Om uppgifterna finns i kalkylark eller liknande kommer rapporteringen sannolikt vara en mindre betungande. Dessa kan då exporteras till Skolverkets föreslagna webbgränssnitt. Förvisso kommer den rapporteringen kräva viss manuell hantering. För enskilda huvudmän som endast registrerar uppgifterna i pappersform kan rapporteringen bli mer kostsam. De kan ha små ekonomiska marginaler som innebär att kostnaden att köpa in digitala system är mer betungande.

Konsekvenser för små enskilda huvudmän (företag)

Vi har kategoriserat huvudmän inom förskola som har 30 barn eller färre i sin verksamhet som en mindre huvudman. Inom grundskolan och gymnasieskolan kategoriseras huvudmän med 100 eller färre elever som små.

Det finns en risk för att anslutningsgraden till digitala frånvaro- och närvarosystem för mindre huvudmän är låg. Våra kontakter med rektorer för enskilda förskolor visar dock att även bland dessa mindre huvudmän är det vanligt med system av det slaget. Beräkningen som vi lämnar om kostnaderna för att rapportera till Skolverket är därmed sannolikt en överskattning.

⁷⁷ Skolverket (2025). *Enskilda huvudmän i förskolan*. Rapport 2025:8, s. 8.

⁷⁸ Skolverket (2024). *Enskilda huvudmän i grund- och gymnasieskolan*. Rapport 2024:4, s. 8.

⁷⁹ Skolverket (2021). *Nationell kartläggning av elevfrånvaro – De obligatoriska skolförformerna samt gymnasie- och gymnasiesärskolan*. Rapport 2021:10.

Enskilda huvudmän som bedriver annan pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem kommer vara skyldiga att rapportera uppgifter till frånvaroregistret. Den här formen av verksamhet kan bland annat omfatta familjedaghem, där undervisningen bedrivs i dagbarnvårdarens eget hem. Det handlar om mycket små huvudmän. Det är sannolikt en låg anslutningsgrad till digitala rapporteringssystem bland enskilda huvudmän med verksamhet inom annan pedagogisk omsorg. Våra beräkningar utgår därför från antagandet att samtliga enskilda huvudmän inom denna skolform helt saknar digitala system.

Enligt våra beräkningar fanns det under läsåret 2024/2025 190 enskilda huvudmän med 100 eller färre elever som bedrev verksamhet inom grundskola och förskoleklass. Sammanlagt hade 10 658 elever placering i deras verksamheter.

Under hösten 2024 fanns det 987 enskilda huvudmän inom förskola med 30 eller färre barn i sin verksamhet. Totalt var 20 871 barn placerade i deras verksamheter.

Under hösten 2024 fanns 700 huvudmän inom annan pedagogisk omsorg med omkring 5 170 barn i sin verksamhet. Av dessa huvudmän bedrevs 64 procent (det vill säga 441) i enskild regi. Utifrån antagandet att samma fördelning som avser andelen enskilda huvudmän (64 procent) kan appliceras på totala antalet barn med placering i pedagogisk omsorg innebär det att 3 257 barn deltar i annan pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem med enskild huvudman.⁸⁰ Det innebär att det i genomsnitt är 7,4 barn per sådan verksamhet i enskild regi.

Inom gymnasieskolan fanns det totalt 48 enskilda huvudmän med färre än 100 elever. Elevantalet hos huvudmännen uppgick till totalt 2 865 under läsåret 2024/2025.

I Skolverkets utredning om ett nationellt frånvaroregister bedömer myndigheten uppgiftslämnarbördan av att rapportera frånvarouppgifter. Utifrån processdata kopplat till annan inrapportering uppskattar Skolverket att en manuell inrapportering för en huvudman med mellan 1–249 elever skulle ta omkring 120 minuter per inrapporteringstillfälle. För en huvudman med 100 elever innebär det en genomsnittlig tidsåtgång på 1,2 minuter per elev. Deras beräkning

⁸⁰ Totalt 5 170 barn hade under hösten 2024 placering i annan pedagogisk omsorg. 64 procent av huvudmännen bedrivs i enskild regi. Om samma andel applicerades på totala antalet barn blir det $0,64 * 5\,170 \text{ barn} = 3\,257 \text{ barn}$.

baseras på ett brett spann av antal elever. Det är inte sannolikt att en huvudman med tio elever behöver lika mycket tid som en huvudman med 249 elever för att sammanställa och rapportera uppgifter. Vidare avsåg Skolverkets utredning ett register med frånvarouppgifter på terminsnivå. Denna rapportering hade även kunnat innefatta ett arbete med att beräkna och sammanställa uppgifterna inför rapporteringen.

Vi bedömer att en veckovis rapportering av uppgifter till Skolverkets webbgränssnitt inte bör ta mer än 2,5 minuter per barn eller elev per vecka. För att beräkna den faktiska kostnaden utgår vi från lönekostnaden för en skolassistent med en månadslön på 33 500 kronor. Inklusivt arbetsgivaravgifter innebär det att en årsarbetskraft kostar 528 000 kronor.⁸¹ Givet dessa antaganden innebär det att den sammanlagda merkostnaden av administrativt arbete för samtliga små enskilda huvudmän att rapportera uppgifter till Skolverket uppgår till 25,4 miljoner kronor årligen.⁸² Beräkningen är sannolikt en överskattning då den utgår från antagandet att samtliga huvudmän som vi kategoriserar som små huvudmän saknar digitala verktyg för att registrerar frånvaro och närvaro. Vår kartläggning visar att så inte är fallet. Den verkliga kostnaden är antagligen lägre.

Det förekommer att enskilda huvudmän bedriver anpassad grundskola och anpassad gymnasieskola. Det finns begränsad tillgång till statistik om dessa huvudmän. Under läsåret 2023/2024 var det endast 37 enskilda huvudmän som bedrev verksamhet inom anpassad grundskola. Inom anpassad gymnasieskola handlade det om 33 enskilda huvudmän. Kostnaden för små huvudmän inom dessa skolformer bedöms rymmas inom kostnadsberäkningen ovan.

Vi utgår från att en elev vanligtvis har sin placering i ett fritidshem som hör till den huvudman där eleven har sin skolplacering. Att veckovis rapportera in elevens frånvaro- och närvarouppgifter från både obligatorisk skolverksamhet och fritidshem bedöms inte ta någon mertid i anspråk då huvudmannen kan genomföra rapporteringen vid samma inrapporteringstillfälle.

⁸¹ Baserat på en arbetsgivaravgift på 31,42 procent av bruttolönen.

⁸² Utredningen uppskattar totalt att 37 651 barn har placering hos en enskild huvudman inom förskola, grundskola, annan pedagogisk omsorg och gymnasieskola som vi kategoriserat som ett mindre företag. Årsarbetskrafter som krävs för rapporteringen är beräknad som följer; $(37\,651 \text{ barn} \cdot 2,5 \text{ minuter} \cdot 52 \text{ veckor}) / 102\,000 \text{ minuter årsarbetstid}$, vilket motsvarar 1 700 timmar. Beräkningen resulterar i ett behov av omkring 48 årsarbetskrafter. $48 \text{ årsarbetskrafter} \cdot 528\,000 \text{ kronor} = 25,4 \text{ miljoner kronor}$.

För finansiering av ovanstående kostnader utgår vi från att förändringar i de enskilda huvudmännens kostnader kompenseras genom kommunernas bidrag (grundbelopp). Vi lämnar finansieringsförslag för kommuner i avsnitt 13.3.4.

Rättning av uppgifter

Om en frånvaro- eller närvarouppgift är felaktig och därför ändras ska huvudmannen enligt vårt förslag rapportera den rättade uppgiften till Skolverket. Det är svårt att veta hur många rättningar det kommer att handla om och hur betungande denna uppgift kommer att bli.

Den primära anledningen till att en felaktig uppgift kommer att upptäckas (och föranleda en rättning av uppgiften) är förmodligen vid ansökan om tillfällig föräldrapenning. I avsnitt 9.4.9 bedömer vi att kvaliteten i frånvaroregistret kommer vara hög, framför allt då en vårdnadshavare har goda förutsättningar att upptäcka felaktiga uppgifter om sitt barn. Vårdnadshavaren har även incitament att uppmärksamma utbildningsverksamheten på att en uppgift om frånvaro eller närvaro är felaktig.

Att rätta en uppgift innebär främst en administrativ börda för små enskilda huvudmän som saknar digitala system. Vi bedömer att rättningar kommer att ske mycket sällan, varav den sammanlagda kostnaden för det är mycket liten. Vidare är den tidigare kostnadsberäkningen för små enskilda huvudmän troligen en överskattning. Hanteringen av rättningar anser vi därför ryms inom tidigare beräkning.

Konsekvenser för stora och medelstora enskilda huvudmän (företag)

Som beskrivs i avsnitt 9.3.2 bedömer vi att anslutningsgraden till digitala system för registrering av frånvaro och närvaro generellt sett är mycket hög. Givet att de flesta stora och medelstora huvudmän är anslutna till ett digitalt system för frånvaro- och närvarohantering registreras uppgifterna redan i dag i digital format. Vårt förslag om ett frånvaroregister innebär inga nya krav på administrativa uppgifter för lärare och annan personal. De kommer fortsatt att

registrera frånvaro och närvaro i sina digitala system på samma sätt som i dag.

Det kommer att behövas it-utveckling av de digitala system som huvudmännen använder sig av (se resonemang i avsnitt 13.3.4). It-utvecklingen innebär en kostnad för de leverantörer som utvecklar och tillhandahåller systemen. Denna kostnad kan komma att påverka prissättningen på marknaden, vilket i förlängningen skulle kunna innebära en kostnad även för enskilda huvudmän vid inköp av system. Vi bedömer att kostnaden för att utveckla behövlig funktionalitet är låg och inte bör påverka prissättning på marknaden så att det drabbar enskilda huvudmän ekonomiskt.

13.3.6 Konsekvenser för it-leverantörer av skolsystem

Företag som utvecklar och tillhandahåller digitala verktyg för hantering av frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet påverkas av vårt förslag om ett frånvaroregister.

Vi har fört dialog med branschorganisationen *Swedish Edtech Industry* (nedan Edtech) i frågan, och bland annat anordnat en workshop tillsammans med ett urval av deras medlemsföretag. Edtech har 94 medlemmar.⁸³ Av dessa är det omkring 15 företag som uppger att de tillhandahåller tjänster för rapportering och hantering av frånvaro.⁸⁴ Marknaden är dock koncentrerad till framför allt 5 leverantörer som sammantaget täcker omkring 80 procent av eleverna i grundskola och förskoleklass.⁸⁵

Utifrån EU:s definition av företagsstorlek⁸⁶ är endast två av företagen som erbjuder tjänster för frånvarohantering ett medelstort eller stort företag. Sex av företagen definieras som småföretag och resterande sju som företag av mikrostorlek. Den årliga omsättningen bland småföretagen är i genomsnitt strax under 42 miljoner kronor, för mikroföretag är motsvarande siffra strax över 9 miljoner kronor.

Ett frånvaroregister innebär att alla huvudmän som omfattas av rapporteringskraven kommer ha behov av digitala frånvaro- och närvarohanteringssystem.⁸⁷ It-systemen behöver kunna ansluta till Skol-

⁸³ Swedish Edtech Industry (2024). Edtechbarometern 2024.

⁸⁴ Edtechkartan.se. Hämtad 2025-09-10.

⁸⁵ SCB (2024). *Förutsättningar för att samla in nya skoldata från systemleverantörer*, A2023/1960.

⁸⁶ EU:s definition av SME (small and medium-sized enterprises).

⁸⁷ Alternativt använda sig av Skolverkets webbgränssnitt för inrapportering.

verkets tekniska lösning för automatisk rapportering av frånvaro- och närvarouppgifter.

Anpassning av tjänster på marknaden

De företag som i dag utvecklar och tillhandahåller digitala verktyg för utbildningsverksamhet kommer att behöva anpassa sina tjänster för att motsvara marknadens nya behov. De nya kraven riskerar att påverka konkurrensen genom att företag som är bättre på att utveckla sina tjänster premieras. Större företag som har fler utvecklare skulle kunna premieras, med det skulle också kunna premiera mindre företag som är mer snabbväxande.

Den snedvridande effekten blir mindre om införandeperioden är tillräckligt lång och förutsättningarna tydliga. Det minskar också merkostnaderna för leverantörerna då anpassningarna i högre grad kan planeras in i den ordinarie verksamhetsutvecklingen. Vi föreslår att Skolverket ska få i uppdrag att förbereda för införandet från den 1 juli 2026. I införandet ingår att under det första året anpassa och besluta om föreskrifter som rör hur, och med vilken standard, inrapportering ska ske. Vi föreslår att frånvaroregistret ska börja ta emot frånvaro- och närvarouppgifter från och med den 1 juli 2028. Det innebär att it-leverantörerna på marknaden har över ett år på sig att genomföra behövlig it-utveckling.

Att huvudmännen får ett nytt krav att rapportera frånvaro och närvaro till frånvaroregistret innebär att ett nytt behov uppstår som branschen kan tillgodose. Det kan på så vis öppna upp nya möjligheter för branschen att sälja sina produkter och tjänster. Det kan exempelvis innebära en ökad efterfrågan på mindre kostsamma system för frånvaro- och närvarohantering med enklare funktionalitet, särskilt bland mindre huvudmän som i dag saknar digitala system.

Branschens aktörer och Skolverket förordar en standard för denna typ av datautbyte och täckningsgraden för de digitala systemen är redan hög.⁸⁸ Det finns en förväntan på att de leverantörer som i dag tillhandahåller tjänster för frånvaro- och närvarorapportering också löpande utvecklar sina tjänster för att motsvara marknadens behov. Om aktörerna ges tillräckligt med tid för anpassning efter att Skolverkets föreskrifter finns på plats och det finns fungerande testmiljöer

⁸⁸ Det beskrivs närmare i kapitel 9, se särskilt avsnitt 9.3.3.

bedömer vi att merkostnaderna för företagen till följd av våra förslag som små. En ökad standardisering på skoldataområdet kan också på sikt leda till bättre förutsättningar för branschen, när interoperabiliteten mellan system ökar.⁸⁹

Vi har utrett alternativa lösningar för frånvaroregistret. Dessa lösningar hade fått andra konsekvenser, bland annat för it-leverantörerna. Detta beskrivs i avsnitt 9.1.3. De alternativa lösningarna hade dock fortsatt inneburit liknande kostnader för it-utveckling som vårt förslag. Däremot bedöms inte lösningarna tillgodose lika många av de behov som vi identifierat. Lösningarna bedöms inte proportionerliga.

Särskilt om kostnader för små leverantörer

Att genomföra nödvändig it-utveckling för att möjliggöra att exportera frånvaro- och närvarouppgifter till Skolverket utifrån en given standard innebär en kostnad. Småföretag och mikroföretag har ett mindre antal anställda. Undanträngningseffekten kan därmed bli större hos mindre företag. De får avsätta resurser till it-utveckling som annars hade kunnat läggas på att vidareutveckla befintliga eller nya produkter. De behöver i stället genomföra den utveckling som frånvaroregistret kommer att kräva.

Vi har särskilt beaktat småföretag och mikroföretag vid bedömningen av tidpunkterna för ikraftträdande av berörda författningar och när de ska börja tillämpas. Vårt förslag ger it-leverantörerna över ett år på sig att genomföra nödvändig it-utveckling (se avsnitt 9.4.18). Vi bedömer att det även ger småföretag och mikroföretag tillräcklig tid att anpassa sina tjänster.

Eftersom det finns en standard på området och att datapunkterna som ska rapporteras in till Skolverket inte är komplexa bedömer vi att den it-utveckling som är nödvändig inte bör få betydande ekonomiska konsekvenser för småföretag eller mikroföretag på marknaden.

⁸⁹ Jeppesen, Jannie (2024). *Stifta en lag om interoperabilitet för skolan*. Dagens Samhälle 2024-05-08.

13.3.7 Konsekvenser för konkurrensen

Vi föreslår att Skolverket ska få ett uppdrag att ta fram ett kostnadsfritt webbgränssnitt som gör det möjligt att rapportera in uppgifter om frånvaro och närvaro till frånvaroregistret. Närmare om skälen till och utformningen av uppdraget finns att läsa i avsnitt 9.4.17. Detta webbgränssnitt för rapportering är inte tänkt att vara en konkurrent till befintliga privata alternativ (it-system för frånvaro- och närvarorapportering).

Som framgår ovan finns det ett antal aktörer som verkar på marknaden för digitala tjänster riktat till utbildningsverksamhet. Dessa tjänster kan skilja sig åt utifrån vilken funktionalitet som erbjuds. Det kan röra allt från stöd i administration, analys, bedömningsstöd, kontakt med vårdnadshavare med mera. I vissa fall tillhandahålls olika funktionaliteter i form av tillvalda moduler förenat med ett pris. Frånvarohantering är en vanlig funktionalitet.

Webbgränssnittet hos Skolverket syftar till att göra det möjligt för små huvudmän som i dag inte har ekonomiska förutsättningar att anskaffa digitala frånvarosystem att uppfylla sin rapporteringsskyldighet. Ytterst syftar det till att skapa möjligheter att tillgodose samhällsbehovet av ett frånvaroregister. Webbgränssnittet ska tillhandahållas och utformas för att säkerställa att den tillgodoser det samhälleliga intresset utan att på ett oförsvarligt sätt snedvrida eller hämma konkurrensen. Den bör därför utvecklas med minsta möjliga funktionalitet för att uppfylla sitt syfte för att inte framstå som ett substitut till befintliga lösningar på marknaden.

Vår sammantagna bedömning är att inrättandet av ett enkelt webbgränssnitt för rapportering till frånvaroregistret inte strider mot reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.⁹⁰ Vi anser inte att webbgränssnittet utgör offentlig säljverksamhet i lagens mening. Vi anser inte att inrättandet av ett enkelt webbgränssnitt hämmar eller snedvrider konkurrensen, samt att det anses försvarbart ur allmän hänsyn. Merparten av huvudmännen använder sig dessutom redan av ett it-system för frånvarohantering och har avtal med någon av leverantörerna i branschen.

⁹⁰ 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579) (KL).

Det är förbjudet att snedvrیدا konkurrensen

I konkurrenslagen (2008:579) (KL) finns bland annat förbud mot, konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.⁹¹ Förbudet kan teoretiskt drabba även offentliga aktörer som är aktiva på någon marknad. Bestämmelsen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet gäller bara offentliga aktörer och innebär att förfaranden och verksamheter i offentlig regi under vissa förutsättningar får förbjudas.⁹² Vidare framgår att förbud inte får meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt.⁹³

Förfaranden med direkt stöd i lag är tillåtna

KL:s förbud mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet är inte tillämpligt för det fall myndighetens verksamhet följer av lag eller av verkställighetsföreskrifter som regeringen eller myndigheter utfärdar i anslutning till lag. Av lagen om frånvaroregister framgår att Skolverket är ansvariga för registret. Att göra det möjligt för samtliga huvudmän att rapportera uppgifter till frånvaroregistret kan ses som en del av Skolverkets ansvar, och därmed anses *följa direkt av lag* i konkurrensrättslig mening. Det följer däremot inte uttryckligen av lag eller förordning att Skolverket ska tillhandahålla en teknisk lösning för enkel, kostnadsfri rapportering av frånvaro- och närvarouppgifter för huvudmän som saknar ett it-system för det. Det är inte helt självklart att just myndigheten ska erbjuda en tjänst för inrapportering. Mot bakgrund av det anser vi inte att Skolverkets webbgränssnitt är ett förfarande som har direkt stöd i lag, utan det behöver bedömas utifrån 3 kap. 27 § KL. Den frågan behandlas i det följande.

⁹¹ Av 3 kap. 27 § KL framgår att staten, en kommun eller region får förbjudas att i en säljverksamhet som omfattas av KL tillämpa ett visst förfarande, om det snedvrider, eller är ägnat att snedvrیدا, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens. I förarbetena anges att konkurrenssnedvridningar som följd av offentlig säljverksamhet i allmänhet har sin grund i att staten, kommunen eller landstinget kan bedriva sådan verksamhet utan några påtagliga risker för verksamhetens existens, eftersom dessa aktörer inte kan försättas i konkurs. Därmed verkar offentliga aktörer på marknaden under andra förutsättningar än vad privata företag gör. Se även prop. 2008/09:231 *Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m.*, s. 35.

⁹² SOU 2021:97 *Säker och kostnadseffektiv statlig it-drift*, s. 223 f.

⁹³ 3 kap. 27 § KL.

Skolverkets webbgränssnitt för inrapportering kan betraktas som säljverksamhet

Med säljverksamhet avses en offentlig verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Verksamheten behöver inte vara inriktad på ekonomisk vinst för att omfattas av bestämmelserna i lagen. För den del av verksamheten som består i myndighetsutövning är bestämmelserna inte tillämpliga.⁹⁴ Frågan är, utifrån EU:s konkurrensrätt, om verksamheten är ekonomisk eller inte. Begreppet företag omfattar varje enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form.

All verksamhet som består i att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad utgör ekonomisk verksamhet. Att tillhandahållandet av varor eller tjänster sker utan vinstsyfte utgör inte i sig hinder för att betraktas som ett företag om tillhandahållandet sker i konkurrens med andra aktörer vars verksamhet bedrivs i vinstsyfte. Prestationer som normalt utförs mot ersättning utgör tjänster som kan bli kvalificerade som "ekonomisk verksamhet".

Inom EU har offentlig verksamhet som är ekonomisk och som i och för sig inte utgör myndighetsutövning men som syftar till att uppfylla det offentliga tillhandahållande av exempelvis social trygghet och utbildning undantagits från tillämpning av konkurrensreglerna.

Frågan om vissa tjänster som tillhandahålls av det offentliga är säljverksamhet har bedömts i vissa andra fall, exempelvis för vissa tjänster hos E-hälsomyndigheten avseende den nationella läkemedelslistan och i betänkandet om att införa en statlig e-legitimation. I samband med införandet av den nationella läkemedelslistan tog E-hälsomyndigheten fram ett webbgränssnitt som möjliggjorde att exempelvis vissa föreskrivningar kunde göras i myndighetens tjänster i stället för hos privata alternativ som sålde motsvarande tjänster.⁹⁵ Här konstaterades att EU:s företagsbegrepp inte omfattar vissa offentligt finansierade verksamheter. Syftet med att E-hälsomyndigheten skulle öppna en webbingång var inte att det skulle göras för vinstsyfte eller kommersiella syften. Ändamålet med tjänsten (att säkerställa

⁹⁴ För att 3 kap. 27 § KL ska vara tillämplig måste någon av dem driva en verksamhet som omfattas av 1 kap. 5 § första stycket KL. Detta innebär att verksamheten måste täckas av begreppet "företag" i bestämmelsen. Med det begreppet avses en fysisk eller juridisk person som bedriver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Se prop. 2008/09:231 *Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m.*, s. 56 f.

⁹⁵ E-hälsomyndigheten (2018). Rapportering till regeringsuppdrag angående fördjupad förstudie om Nationell läkemedelslista.

att recept förskrivs och registreras i nationella läkemedelslistan) handlade i grunden om medborgarnas hälsa och säkerheten i hälsovården.

I betänkandet *En säker och tillgänglig statlig e-legitimation* (SOU 2023:61) görs bedömningen är att utfärdande av en statlig e-legitimation kommer att utgöra ekonomisk verksamhet i KL:s mening eftersom den kommer att verka på samma konkurrensutsatta marknad som de privata alternativen.⁹⁶ Den statliga e-legitimationen kommer att godkännas på samma villkor som de privata alternativen och alltså behövs uppfylla samma krav på kvalitet och användbarhet som de privata alternativen. Det skiljer sig från hur Skolverkets enkla tjänst för inrapportering av frånvaro- och närvarouppgifter kommer att utformas i förhållande till övriga tjänster på marknaden. Leverantörerna av skolplattformar kommer att tillhandahålla ett större utbud av olika tjänster och applikationer för huvudmännen utöver själva frånvaro- och närvarorapporteringen. Skolverket kommer alltså inte att verka på samma konkurrensutsatta marknad då Skolverket inte kommer att ha samma utbud eller erbjuda olika funktionaliteter och moduler som kan användas i huvudmannens hela verksamhet.

Vår bedömning är att Skolverkets webbgränssnitt inte kan anses vara ekonomisk säljverksamhet. Webbgränssnittet är inte att betrakta som företagande och är därför inte offentlig säljverksamhet. Webbgränssnittet kommer i det här fallet inte att utgöra vare sig försäljning eller uthyrning. Det faktum att det i dag finns privata kommersiellt drivna företag (it-leverantörer) som erbjuder just tjänster för rapportering av frånvarouppgifter talar dock för att det utgör en ekonomisk verksamhet, även när den utförs av en myndighet.

Snedvrider eller hämmar förfarandet konkurrensen på marknaden?

Leverantörerna på marknaden för digitala skolplattformar får antas utveckla sina tjänster så att även rapporteringsskyldigheten till Skolverket kan fullgöras med hjälp av deras system. Ovan beskrivs hur marknaden ser ut för digitala skolplattformar, storleken på de leverantörer som verkar inom den samt översiktliga beskrivningar av vilka

⁹⁶ SOU 2023:61 *En säker och tillgänglig statlig e-legitimation*, s. 205.

tjänster och vilket utbud som ofta finns i de digitala skolplattformarna.

Skolverkets webbgränssnitt riktar sig dock till huvudmän som inte har eller använder sig av någon av de tjänster som i dag finns på marknaden. Syftet är inte att myndigheten ska utveckla eller vidareutveckla tjänster och lösningar att befintliga it-leverantörer riskerar att bli av med kunder (huvudmän). Det finns alltså ingen faktiskt eller potentiell konkurrens i sammanhanget som Skolverket på något vis stör eller hämmar. Det kan snarare antas att frånvaroregistret på sikt medför att fler huvudmän ser behovet av digitala tjänster. Det får då anses finnas behov av annan funktionalitet än bara rapportering av frånvaro- och närvarouppgifter till Skolverket. Det blir då antagligen lättare för huvudmännen att samla all sin hantering i ett och samma system i stället för att behöva rapportera in uppgifterna via Skolverkets webbgränssnitt.

Är förfarandet försvarbart från allmän synpunkt?

Förfaranden som strider mot lag eller annan författning är normalt inte försvarbara ur allmän synpunkt. Så är inte fallet här. Förfaranden som direkt följer av lag är motsatsvis försvarbara. Som diskuterats ovan följer det aktuella förfarandet inte direkt av lag, men är nära kopplat till lagen om frånvaroregister. Förfarandet kan därför anses försvarbart.

Det allmänintresse som förfarandet syftar till att tillmötesgå har vägts mot den effekt förfarandet har för konkurrensen på marknaden. I det här fallet är det tydliga samhällsintressen som motiverar förfarandet med uppgiftsrapportering. Vår bedömning är att det anses försvarbart från allmän synpunkt.

13.3.8 Konsekvenser för barn

Barn som förs utomlands

Frånvaro från utbildningsverksamhet kan vara en indikation på att ett barn far illa, särskilt barn som lever med hedersrelaterad problematik i hemmet.⁹⁷ Därför är utbildningsverksamheter särskilt viktiga aktörer för att i ett tidigt skede upptäcka dessa barn.⁹⁸

Det finns i dag ingen nationell statistik eller kunskap om hur många barn som lever med hedersvåld och förtryck eller förs utomlands i en sådan kontext. Mörkertalet är troligen stort.⁹⁹ När barn förs utomlands beskriver Jämställdhetsmyndigheten att det kan handla om tvångs- eller barnäktenskap, könsstympning, uppfostringsresa, deltagande i extremistmiljö mot sin vilja, utnyttjande inom prostitution eller utsättas för människohandel, och bortförande i samband med vårdnadstvist, med mera.¹⁰⁰

Om vårt förslag till ett frånvaroregister inte genomförs kommer det fortsatt att saknas tillförlitlig kunskap om vilka barn som troligtvis försvunnit utomlands. Den kunskapen kan i dag finnas på lokal nivå. Det kan vara hos skolan eller förskolan, kommunen och socialtjänsten. Det saknas dock ofta en upparbetad rutin och samverkan mellan skolor och socialtjänsten.¹⁰¹ Uppgifter i ett frånvaroregister gör det möjligt för dessa aktörer att snabbare få kännedom om enskilda barn som saknas.

Om vårt förslag inte genomförs kommer det även fortsatt saknas nationell statistik kring problemets omfattning, samt hur det skiljer sig mellan huvudmän, kommuner och regioner. Denna kunskap hade kunnat göra det möjligt att rikta förebyggande insatser och ta fram förslag till politiska reformer för att skydda barn som riskerar att föras utomlands.

⁹⁷ SOU 2016:94 *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*, s. 164.

⁹⁸ Länsstyrelse Östergötland (2024). *Myndighetsgemensam vägledning vid hedersrelaterad brottslighet – att agera och ge stöd när barn och vuxna riskerar att bli eller har blivit bortförda till utlandet i syfte att utsättas för hedersrelaterad brottslighet*. Rapport 2024:8.

⁹⁹ Skolverket (2021). *Utredning om ett nationellt frånvaroregister*, s. 13.

¹⁰⁰ Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Bortförda barn och unga*. Rapport 2022:25, s. 19–20.

¹⁰¹ SOU 2025:8, s. 209.

Konsekvenser för barns rättigheter

Våra analyser ur ett barnrättsperspektiv tar sin utgångspunkt i Förenta nationernas (FN) barnkonvention om barnets rättigheter¹⁰² (nedan barnkonventionen) och skollagens bestämmelser om rätten till utbildning.¹⁰³

En barnkonsekvensanalys bör genomföras i enlighet med bland annat vägledning från Barnombudsmannen och andra stöddokument inom området. Även FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) har framhållit barnkonsekvensanalyser som nödvändiga för att säkerställa barns rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara deras bästa, samt att alla bestämmelser i barnkonventionen beaktas. Barnrättskommittén har även rekommenderat Sverige att säkerställa att principen om barnets bästa konsekvent tillämpas i exempelvis lagstiftningsrelaterade förfaranden.¹⁰⁴

Utbildning är förenad med möjlighet till goda framtidsutsikter, en psykisk och fysisk hälsa och deltagande i samhället. Rätten till utbildning är en grundläggande mänsklig rättighet som slås fast i flera internationella överenskommelser.¹⁰⁵ Rätten till kostnadsfri obligatorisk grundläggande utbildning i allmän skola är grundlagsstadgad i Sverige.¹⁰⁶ En regelbunden närvaro är en god grund för elevernas utveckling mot utbildningens mål.

I avsnitt 9.4.10 beskrivs översiktligt för de materiella bestämmelser i barnkonventionen som kan aktualiseras i samband med frånvaroregistret. Nedan beskrivs särskilt vår bedömning angående frånvaroregistrets förenlighet med dessa bestämmelser.

¹⁰² Barnkonventionens artiklar 1–42 är inkorporerade i svensk rätt genom lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

¹⁰³ Våra barnrättsliga analyser tar sin utgångspunkt i artikel 3 och 28 i barnkonventionen samt 7 kap. skollagen.

¹⁰⁴ CRC/C/SWE/CO/6-7. Kommittén för barnets rättigheter, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport.

¹⁰⁵ Däribland artikel 28 i barnkonventionen och artikel 24 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

¹⁰⁶ 2 kap. 18 § RF.

Särskilt om barnets bästa (artikel 3.1 i barnkonventionen)

Nyttan av ett frånvaroregister bedöms vara stor i samhället (se avsnitt 9.1.1). Barnets bästa ska, när olika intressen vägs mot varandra, väga tungt men inte ensamt vara utslagsgivande. I det enskilda fallet kan andra samhällsintressen väga tyngre.

En prövning av barnets bästa har gjorts löpande i samband med våra överväganden. Vi kan konstatera att våra förslag kan träffa samtliga barn som deltar i utbildningsverksamhet som ges hos en rapporteringsskyldig huvudman. Samtliga barn i Sverige kommer att delta i utbildning, i vart fall inom ramen för att barnet fullgör sin skolplikt. Ungefär 87 procent av Sveriges barn går även i förskola.¹⁰⁷

En god skolnärvaro är barnets bästa. Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) har i en forskningsöversikt visat på att positiv och stödande skolmiljö är betydelsefull för att elever ska må bra och ha förutsättningar att nå målen i skolan. Elever som inte är i skolan löper risk att inte nå kunskapskraven samt att förlora sociala kontakter med andra elever och vuxna på skolan. Därför är det angeläget att arbeta med insatser som främjar skolnärvaro och förebygger skolfrånvaro. Att ha svårigheter med att gå i skolan kan tolkas som om det beror på eleven själv, men både den fysiska, pedagogiska och sociala lärmiljön samt hemförhållanden har stor betydelse för elevens närvaro i skolan. Arbetet med att främja skolnärvaro eller förebygga och åtgärda skolfrånvaro behöver det ske systematiskt, på olika arenor och i samverkan med flera olika aktörer.¹⁰⁸

Redan i dag rapporteras barns och elevers frånvaro och huvudmannen har kännedom om ett barn har varit närvarande i utbildningsverksamheten eller inte. Vidare har vi bedömt att registreringen som sådan inte har någon rättsverkan för enskild (se avsnitt 9.4.5). Våra förslag omfattar alltså i stort sett samtliga barn men kommer inte att påverka dessa barns villkor i någon större utsträckning jämfört med i dag.

De förslag vi presenterar är för barnets bästa. Att delta i utbildning och att den utbildning som ges är likvärdig är direkt avgörande för ett barn. Det finns en stark koppling mellan skolnärvaro och barnets mående och framtida förutsättningar i livet. I våra olika överväganden i detta betänkande beskriver vi närmare hur de myndig-

¹⁰⁷ Skolverket (2025). Statistik över barn och personal i förskola per den 15 oktober 2024.

¹⁰⁸ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2025). *En systematisk översikt om skolans insatser för att främja elevers närvaro och förebygga frånvaro.*

heter som ges tillgång till uppgifter från frånvaroregistret kan vidta olika åtgärder som främjar barnets närvaro i skolan och därmed barnets bästa. Exempelvis ger frånvaroregistret Skolinspektionen ökade möjligheter att följa upp frånvaro hos en huvudman eller skolenhet inom ramen för tillsyn eller kvalitetsgranskning. Skolverket får mer underlag för att träffsäkert rikta insatser, inklusive eventuella statsbidrag, till skolenheter för att främja skolnärvaro. Vidare ger frånvaroregistret möjligheter för socialtjänsten att tidigare fånga upp och upptäcka barn och elever som är i behov av socialtjänstens insatser. Det ger även kommunen och socialtjänsten bättre förutsättningar att tidigare upptäcka barn som kan ha förts utomlands i syfte att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck.

Särskilt om barns rätt till utbildning (artikel 28 i barnkonventionen)

Genom artikel 28 i barnkonvention tillförsäkras barnet rätt till utbildning. Rätten till utbildning är otvivelaktigt nära förknippad med att ett barn även deltar i den utbildning som hen har rätt till.

För den enskilde eleven kan frånvaro leda till stora svårigheter. Elever som är frånvarande från skolan löper stor risk att inte uppnå målen för utbildningen. Frånvaron kan vara en indikation på att skolan, i samverkan med andra aktörer, inte givit det stöd som eleven behöver. Samtidigt är det känt att frånvaro samvarierar med framtida arbetslöshet, psykiska besvär, missbruk och andra riskbeteenden.¹⁰⁹

FN:s barnrättskommitté har gett rekommendationer till Sverige om att förbättra uppföljningen av frånvaro.¹¹⁰ Rekommendationerna inbegriper att Sverige regelbundet ska samla in data om barn som hoppar av och är frånvarande från skolan som kan användas som underlag vid genomförandet av åtgärder på området.

¹⁰⁹ SOU 2016:94.

¹¹⁰ CRC/C/SWE/CO/6-7. Kommittén för barnets rättigheter, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport.

Kommittéernas rekommendationer och allmänna kommentarer har inte folkrättslig status som rättskälla och är inte heller juridiskt bindande för konventionsstaterna.¹¹¹ Uttalanden från konventionskommittéerna har dock med tiden fått en relativt stark ställning som tolkningsmedel för bland annat nationella och internationella domstolar. Europadomstolen och EU-domstolen var tidiga med att tillmäta uttalanden från konventionskommittéerna betydelse som tolkningsunderlag.¹¹²

Det frånvaroregister som vi föreslår är utformat i enlighet med de rekommendationer som FN:s barnrättskommitté har gett till Sverige. Det är en åtgärd som ytterligare förstärker förutsättningarna för barns rätt till utbildning enligt artikel 28 i barnkonventionen.

Sammantagen bedömning av barnens rättigheter

Genom att ge fler aktörer kännedom om att en elev har problematisk frånvaro ökar möjligheten för samhället, exempelvis socialtjänsten, att tidigare kunna sätta in åtgärder som motverkar utanförskap. Skolinspektionen, Skolverket och kommunala nämnder med ansvar för utbildning har alla möjlighet att på olika sätt inom respektive myndighetsuppgift bidra till en ökad skolnärvaro. Det ligger i samhällets intresse att få kunskap om omfattningen av elevfrånvaron på nationell nivå för att kunna följa utvecklingen och vidta lämpliga åtgärder. Ytterst handlar det om åtgärder för att garantera alla elevers rätt till skolgång.

Att samla in data och synliggöra frånvaron i landets skolor på ett mer systematiskt sätt i den officiella statistiken, ökar kunskapen om hur frånvaron ser ut. Det kommer göra det lättare för både skolor, huvudmän, kommuner och staten att sätta in effektiva åtgärder för att främja skolnärvaron. Frånvaroregistret kan också bidra till att samhället får kännedom om barn som förts utomlands och riskerar att

¹¹¹ Ds 2019:23 *Vägledning vid tolkning och tillämpning av FN:s konvention om barnets rättigheter*, s. 48. Se även regeringens skrivelse 2013/14:91 *Åtgärder för att stärka barnets rättigheter och uppväxtvillkor i Sverige*. När det gäller betydelsen av uttalanden från konventionskommittéer har regeringen framhållit att även om rekommendationerna inte är juridiskt bindande har de stor betydelse som vägledning för staternas arbete med konventionen på nationell nivå. Enligt regeringen är det viktigt att rekommendationerna tas om hand, övervägs och följs upp. Vidare har regeringen uttalat att uttalanden och rekommendationer från internationella granskningsorgan är en viktig kunskapskälla för att säkerställa barnets rättigheter.

¹¹² Ds 2019:23, s. 47. Se även prop. 2017/18:186 *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*, s. 84.

utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. Det integritetsintrång som registret medför behandlas i kapitel 12.

Vi har skickat en skriftlig förfrågan till organisationer som på olika sätt företräder elever; Sveriges Elevkårer och Sveriges Elevråd. Sveriges Elevråd har inte återkopplat till oss. Sveriges Elevkårer har inte några synpunkter att förmedla kring förslaget.

Sammantaget bedömer vi att förslagen stärker elevers möjligheter att få den utbildning de har rätt till. Förslagen är förenliga med barnkonventionen och det är motiverat med ett frånvaroregister utifrån elevernas rätt till utbildning.

13.3.9 Konsekvenser för enskilda

Förbättrad service och färre återkrav för enskilda inom föräldrapenningförmånerna

Uppgifterna från frånvaroregistret kan bidra till att förbättra service för enskilda som ansöker om tillfällig föräldrapenning. Det kommer vara tekniskt möjligt för Försäkringskassan att utveckla funktionalitet som gör det möjligt för den enskilde att vid ansökan själv välja att hämta och dela uppgifter från frånvaroregistret med myndigheten i samband med ansökan. Med den lösningen skulle antalet avslagsärenden som behöver hanteras manuellt av Försäkringskassan efter avstämning mot frånvaroregistret kunna minskas kraftigt, särskilt för enskilda som oavsiktligt lämnar oriktiga uppgifter i ansökan. Lösningen kan potentiellt förhindra mellan 161 000 och 258 000 ärenden med oavsiktliga fel per år inom bara tillfällig föräldrapenning. Det är ärenden som i dag kan leda till att en enskild blir återbetalningsskyldig, om myndigheten upptäcker felet.

13.3.10 Konsekvenser för domstolar och rättsväsendet

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten

Vårt förslag till frånvaroregister innebär att Försäkringskassan kan förhindra ett stort antal potentiella bidragsbrott innan ersättning hinner betalas ut. Ett antagande är det leder till att myndigheten inte gör lika många polisanmälningar. Under 2024 gjorde Försäkringskassan sammanlagt 3 280 polisanmälningar inom föräldrapenning-

förmånerna.¹¹³ Färre polisanmälningar gör att inflödet av ärenden till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten minskar, vilket blir en kostnadsbesparing.

Försäkringskassan uppger till oss att myndighetens kontrollnivåer är ambitionsstyrda och ligger på en nivå att de inte bedömer sig kunna minska omfattningen. Vårt förslag innebär att Försäkringskassan kan förhindra en betydande andel felaktiga utbetalningar och misstänkta bidragsbrott redan innan utbetalning, men förslaget i sig kommer inte att påverka antalet kontrollutredningar och därigenom inte heller antalet polisanmälningar som myndigheten gör. Kontrollerna kommer i stället att riktas mot andra felorsaker än om barnet närvarat i utbildningsverksamhet. Vårt förslag bedöms därmed inte få några konsekvenser för vare sig Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten. Det står självfallet Försäkringskassan fritt att även polisanmäla försoxbrott.

Allmänna domstolar

Utifrån de resonemang som lämnas ovan gällande konsekvenser för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten bedöms vårt förslag inte få några särskilda konsekvenser för allmänna domstolar.

Förvaltningsdomstolar

Vi bedömer inte att våra förslag får några konsekvenser för förvaltningsdomstolarna.

13.4 Förändrade ändamål för behandling av personuppgifter

Syftet med våra förslag avseende förändringar i 114 kap. 8 och 11 §§ socialförsäkringsbalken (SFB) är att ge Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten möjlighet att arbeta med personuppgifter på ett mer effektivt sätt än i dag. Ett sätt som ger nya möjligheter både till service och till att arbeta mot felaktiga utbetalningar samtidigt som det ger transparens och tydlighet i hur personuppgifterna behandlas.

¹¹³ Försäkringskassan (2024) *Försäkringskassans årsredovisning 2024*, s. 146.

En god ordning och kontroll över de personuppgifter som myndigheterna behandlar är en viktig förutsättning för digitalisering.

Genom att få ökade möjligheter att behandla personuppgifter och kunna använda dataanalys och urval möjliggörs nya moderna och digitala arbetssätt för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Det skapar även förutsättningar för en högre grad av automatisering, effektivisering och bättre och mer avancerade beslutsstöd. Medborgares och företags interaktion med myndigheterna kan också förenklas när ärenden i högre grad kan förberedas.

Förslaget gör att handläggningen av ärenden på olika sätt kan förenklas och effektiviseras. Bland annat kan de personuppgifter som används i ett ärende sättas i en kontext. Det skapas också nya legala förutsättningar att bedöma uppgifternas korrekthet och trovärdighet. Bestämmelserna gör det vidare möjligt att dra nytta av ett ärende och händelser i det medan det pågår, för att exempelvis föreslå stöd eller aktiviteter av olika slag.

Inget av de två alternativa förslagen om ändamålsbestämmelser innebär någon förändring av ärendebegreppet. I avsnitt 8.1.1 beskrivs våra överväganden om ärendebegreppet och vad som bör anses ingå i handläggning. Förslagen till ändamålsbestämmelser påverkar heller inte innebörden av begreppet kontroll.

13.4.1 Om ingen ny reglering införs

Digitala verktyg och de data Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har tillgång till kan, om de används på rätt sätt, vara kraftfulla verktyg för att minska de felaktiga utbetalningarna från socialförsäkringen. De båda myndigheterna kan redan i dag göra mycket inom ramen för gällande rätt, men det finns ytterligare behov som de inte har rättsliga förutsättningar för.

En stor del av insamling och bearbetning av personuppgifter måste i dag ske med någon koppling till handläggning av ett ärende eller kontroll. Den nuvarande utformningen av ändamålsbestämmelsen i 114 kap. 8 § SFB ger inte Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten tillräckliga förutsättningar att arbeta förebyggande och använda nya digitala arbetssätt och tekniker. Förutsättningarna för att exempelvis använda dataanalys och artificiell intelligens (AI) för att hitta uppgifter som avviker eller på annat sätt använda de personuppgifter

som myndigheterna besitter om den enskilde, är i dag allt för begränsade. Det görs i dag felaktiga utbetalningar som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten hade kunnat upptäcka eller förebygga med de uppgifter de redan har eller kan hämta in, men där det inte är möjligt på grund av begränsningar för personuppgiftsbehandling. Dessa fel blir fortsatt svåra att stoppa ifall myndigheterna inte får nya möjligheter att använda sina uppgifter på ett mer effektivt sätt.

13.4.2 Ekonomiska konsekvenser för det allmänna

Vi bedömer att våra förslag till förändringar i 114 kap. SFB som helhet leder till att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan arbeta mer effektivt med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar samt ge god och individanpassad service.

Förslagen innebär inget åliggande för Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Myndigheterna får inte några nya eller ändrade uppgifter att utföra. Förslagen innebär inte heller några krav på att införa eller utveckla några nya it-system eller ändra sina nuvarande arbetssätt. I stället skapas nya förutsättningar att arbeta mer förebyggande än vad som är fallet i dagsläget. Förslagen är tänkta att förenkla och effektivisera myndigheternas befintliga verksamhet. Förändringarna gör det möjligt att arbeta på nya sätt när myndigheterna själva finner det lämpligt.

Nya möjligheter att minska fel och motverka bidragsbrott

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamhet står tillsammans för en betydande andel av de statliga utgifterna. Det är därför särskilt viktigt att de har de nödvändiga rättsliga förutsättningarna för att behandla personuppgifter. En ny utformning av ändamålsbestämmelsen i 114 kap. 8 § SFB skapar bättre förutsättningar för att säkerställa att de personuppgifter som används av myndigheterna vid handläggning och kontroll är korrekta och rättvisande. Det skapas framför allt genom att det blir möjligt att sammanställa och jämföra fler datapunkter, genomföra nätverksanalyser och göra riskbedömningar av personuppgifter. Det ger ökade möjligheter till dataanalys och urval.

Att ett sådant effektivt arbete möjliggörs kan antas leda till att minska omfattningen av felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdsystemet. Felaktiga utbetalningar omfattar allt från mindre, oavsiktliga fel till systematisk brottslighet. Problemet är mycket stort. Cirka 15–20 miljarder kronor betalas ut felaktigt från välfärdssystemet varje år.¹¹⁴ Utbetalningar från Försäkringskassan stod under 2021 för omkring 9,3 miljarder kronor av denna summa. Det motsvarade 4,4 procent av myndighetens försäkringsutgifter under samma år. Under 2024 fattade myndigheten beslut i 21,4 miljoner ärenden. Även relativt små förbättringar av förutsättningarna för att minska felen kan därför potentiellt leda till mycket stora samhällsekonomiska effekter. En minskning av de felaktiga utbetalningarna med två procent innebär exempelvis en besparing på omkring 186 miljoner kronor per år för Försäkringskassan. Det betyder att även en liten påverkan på de felaktiga utbetalningarna har betydelse för statens budget.

Förebyggande arbete ökar andelen korrekta beslut

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten lägger i dag ned stora resurser på att arbeta med kontroll och hantera återkrav. De föreslagna ändamålen i 114 kap. 8 § SFB ger utökade möjligheter att arbeta med dataanalys och urval. Det ger myndigheterna bättre förutsättningar för att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar. De resurser som frigörs kan även användas för att genomföra andra kontrollåtgärder. Det minskar inte myndigheternas kostnader för kontroll och återkrav, men andel korrekta ärenden kan öka ytterligare.

It-utveckling och ändrade arbetssätt kan krävas, men verksamheten effektiviseras

Våra förslag innebär inget krav på att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska införa, förändra eller utveckla nya it-system eller ändra sina arbetssätt. Förslagen bedöms därför inte leda till sådana kostnadsökningar som avses i förordningen om konsekvensutredningar.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behöver dock göra anpassningar för att förslagen ska få önskad effekt. De nya möjlighe-

¹¹⁴ Se prop. 2023/24:1, utgiftsområde 2, avsnitt 8.4.

terna till personuppgiftsbehandling behöver användas för att nyttorna ska uppstå vilket kan medföra kostnader.

Genom de föreslagna regelförändringarna får Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten möjlighet att införa nya arbetssätt och metoder för att mer effektivt kunna utföra sina uppgifter. Nya möjligheter till dataanalys och urval kan också underlätta för myndigheten att lägga sina begränsade resurser på de ärenden och aktiviteter där de gör störst nytta. De dataanalyser som möjliggörs ger också förutsättningar att utveckla exempelvis olika slags beslutstöd för handläggare. De föreslagna bestämmelserna kan också förväntas undanröja rättsliga osäkerheter, vilket på sikt bedöms förenkla och minska kostnader.

Sammantaget gör vi bedömningen att effektivitetsvinsterna till följd av förslagen överstiger kostnaderna för nödvändiga utvecklingsinsatser. Det är dock avhängigt på hur myndigheterna väljer att utveckla, anpassa och förändra verksamheterna.

Krav på rutiner och dokumentation

Enligt vårt förslag ska det i förordning regleras att Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten ansvarar för att det finns rutiner för hur urvalsmodeller ska utformas och hur sökbegrepp får användas vid dataanalyser och urval. Det ska dokumenteras. All dokumentation ska göras på ett sätt som möjliggör kontroll i efterhand. Det är ett nytt krav men liknar de krav som redan finns i dataskyddsförordningen.

Alternativet med en brett formulerad ändamålsbestämmelse (alternativ A) innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten själva behöver formulera mer preciserade ändamål för de personuppgiftsbehandlingar som sker i myndigheternas verksamhet. Att formulera, dokumentera och sammanställa dessa ändamål för varje enskild typ av behandling medför en något mer omständlig hantering. Det sker dock redan i dag men utifrån ändamål som redan är specificerade i lagtexten. Inledningsvis kan det leda till att myndigheterna behöver utveckla och formalisera nya arbetssätt. I utbyte ger det en större flexibilitet där framtida behov av att få behandla personuppgifter är svåra att förutsäga. Alternativ B med ytterligare ett ändamål riskerar i vissa fall att skapa en viss gränsdragnings- och tolknings-

problematik för myndigheterna. Totalt sett bedömer vi att båda alternativen ryms inom myndigheternas befintliga ekonomiska ramar, då liknande arbete redan bedrivs i dag.

Vi bedömer att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens arbete med att arbeta om eller ta fram bland annat nya interna styr- och stöddokument med anledning av ändrad dataskyddsreglering får anses ingå i myndigheternas ordinarie uppgifter. Förslagen innebär inte några nya åligganden för myndigheterna. Det handlar snarare om förbättrade förutsättningar för att utföra redan befintliga och kommande uppdrag. Eventuella kostnader för uppdatering av arbetsrutiner och framtagande av handläggarstöd till följd av den nya regleringen bedöms därmed rymmas inom befintliga kostnadsramar.

Utbildnings- och informationsinsatser

Ny lagstiftning på området kan medföra ett behov av utbildning av och information till medarbetare samt annan intern kommunikation. Utbildning av och information till medarbetare är aktiviteter som myndigheterna kan förväntas utföra inom ramen för sina befintliga uppdrag. Förutsättningarna för Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens arbete förändras löpande av många olika skäl, vilket gör att utbildningar och riktlinjer kontinuerligt behöver hållas uppdaterade och förändras. Det rör sig därmed om begränsade merkostnader för de båda myndigheterna som bör rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Konsekvenser för brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheter samt domstolar

Bättre möjligheter att använda personuppgifter kan både öka och minska belastningen på rättsväsendet. Om fler bidragsbrott upptäcks kan det leda till fler ärenden att hantera för polis, åklagare och domstolar. Om en högre andel ärenden blir rätt från början minskar det å andra sidan mängden ärenden som kan bli frågor för rättsväsendet. Att fel upptäcks tidigare kan också leda till fler avslagsbeslut, vilket skulle kunna generera fler överklagandeärenden i förvaltningsdomstolarna.

Försäkringskassans kontrollnivåer är dock ambitionsstyrda. Även om vårt förslag innebär att myndigheten kan förhindra fler felaktiga utbetalningar och misstänkta bidragsbrott kommer det därför inte i sig påverka antalet kontrollutredningar. Kontrollerna kommer i stället riktas mot andra ärenden eller felorsaker. Med nuvarande arbetssätt kommer våra förslag inte påverka antalet polisanmälningar. Totalt sett kommer dock andelen korrekta ärenden öka.

Sammantagen bedömning

Sammantaget är vår bedömning att förslagen som vi lämnar om förändrade och nya bestämmelser i 114 kap. SFB och andra författningar kommer att medföra vissa initiala kostnader för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Bland annat handlar det om utbildnings- och informationsinsatser och uppdateringar av interna styr- och stöddokument. Kostnaderna för det bedömer vi inte vara större än att de kan täckas av myndigheternas ordinarie anslag. Om de nya legala möjligheterna ska generera nytta i verksamheterna måste dock it-lösningar utvecklas, vilket medför kostnader. På längre sikt bör våra förslag medföra ekonomiska besparingar för de båda myndigheterna genom effektivisering och till minskade utgifter från välfärdssystemet. Handläggning av ärenden och kontrollverksamheten kan bedrivas mer effektivt. Fler felaktiga utbetalningar kan förhindras i ett tidigare skede än vad som för närvarande är fallet.

Slutligen gör vi bedömningen att våra förslag inte har några ekonomiska konsekvenser för andra statliga myndigheter, kommuner eller regioner. Förslagen kommer därför inte att medföra några övriga kostnadsmässiga eller andra ekonomiska konsekvenser för det allmänna.

13.4.3 Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet och brottsligheten

Det förekommer allvarlig brottslighet mot välfärdssystemet. Det finns även kopplingar mellan välfärdsbrott och organiserad brottslighet, där personer inom den organiserade brottsligheten tillskansar sig omfattande belopp från välfärdssystemet, och även den våldsbejakande extremismen utnyttjar svaga kontrollpunkter i systemet för

att tillskansa sig offentliga medel.¹¹⁵ Våra förslag gör det möjligt att i fler fall söka efter korrelationer, mönster och samband i den information som finns lagrad om personer och deras ärenden, exempelvis uppgifter om ansökningar, beslut och utbetalningar och beteendemönster i nätverk av personer och företag.

När det införs nya verktyg i syfte att förhindra felutbetalningar och motverka bidragsbrott hittar presumtiva brottslingar ofta nya vägar. Därför är våra förslag att ge Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten nya möjligheter att arbeta med personuppgifter särskilt värdefullt. Det ger en flexibilitet till myndigheterna att anpassa sina metoder och arbetssätt när brottsligheten förändras. Att ge Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten nya möjligheter har också ett signalvärde – myndigheterna förväntas faktiskt utnyttja dessa för att förhindra felutbetalningar och motverka bidragsbrott. Sammantaget bedöms våra förslag ge myndigheterna bättre möjligheter att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar.

13.4.4 Konsekvenser för service och handläggningstider

De utökade möjligheterna till att behandla personuppgifter skapar möjlighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att anpassa och förbättra servicen till enskilda. Våra förslag bedöms inte påverka de båda myndigheternas handläggningstider.

13.5 Konsekvenser av utredningens övriga förslag

13.5.1 Övriga konsekvenser för staten

I det här avsnittet beskrivs konsekvensen av de olika uppdrag som vi föreslår att regeringen ska ge till Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

¹¹⁵ SOU 2020:35 *Kontroll för ökad tilltro* och SOU 2023:52.

Försäkringskassans regeringsuppdrag om ett datalyft

I kapitel 7 lämnar vi förslag om att regeringen bör ge Försäkringskassan i uppdrag att under fem år stärka sin förmåga till dataanvändning. Uppdraget innefattar att ta fram en plan för hur myndigheten ska nå full intern interoperabilitet för de data som används i kärnverksamheten. Myndigheten ska årligen återskoppla till regeringen hur arbetet med planen fortskrider.

Det finns ett samband mellan kvaliteten på de beslut som Försäkringskassan fattar och kvaliteten på de data som besluten baseras på, samt myndighetens förmåga att använda dessa data. I nuläget är Försäkringskassan i en situation där myndighetens förmåga till dataanvändning brister. Det är svårt att implementera nya system och tillämpningar och data är "inlåst" i silos. De satsningar på AI som myndigheten gör och planerar för riskerar också att bli ytliga. Om satsningarna ska nå full potential behöver Försäkringskassan ha god struktur och ordning på sina data. Att genomföra den typ av arbete som regeringsuppdraget handlar om är nödvändigt för att myndigheten ska kunna tillvarata digitaliseringens möjligheter.

Den förväntade effekten av uppdraget är att arbete med data prioriteras högre de närmsta åren, det sker på bekostnad av annat. Det är en nödvändig prioritering, vilket vi beskriver i kapitel 7 (se särskilt avsnitt 7.3.2 och 7.5).

Kostnader för Försäkringskassan

Det uppdrag vi föreslår innebär att Försäkringskassan ska ta fram en genomförandeplan och sedan årligen rapportera utifrån planen. Detta syftar primärt till att konkretisera och ge styrkraft till det utvecklingsarbete som redan pågår på myndigheten. Det utvecklingsarbetet beskrivs i både strategiska ramverk såväl som måldokument hos myndigheten i dag (se kapitel 7). Då arbetet är i linje med Försäkringskassans egna mål förutsätter vi att myndigheten redan har avsatt eller planerar att avsätta resurser för att bedriva det arbete som krävs. Uppdraget medför därför inga merkostnader för it-utveckling. Den primära merkostnaden till följd av regeringsuppdraget är kostnaden för återskoppling.

Det faktiska utvecklingsarbetet som Försäkringskassan behöver bedriva, och som ska återskopplas enligt uppdraget, är sannolikt

mycket resurskrävande. Vi föreslår därför att myndigheten själv bör få frihet att utforma detaljerna kring genomförandet och operationalisera målbilden. Det kan då i högre grad användas som ett sätt att strukturera och rapportera på arbete som ligger i linje med myndighetens pågående arbete och ambitioner.

Vi bedömer att arbetsinsatsen för att ta fram en genomförandeplan, och att årligen rapportera på den, inte bör uppgå till mer än två årsarbetare per år som uppdraget löper. Kostnaden är relativt låg, strax under två miljoner kronor årligen. Den kostnaden bedöms därmed rymmas inom Försäkringskassans befintliga ekonomiska ramar. Vi lämnar därför inget förslag på finansiering.

Pensionsmyndighetens regeringsuppdrag om schablonisering av bostadskostnader inom bostadstillägget för pensionärer

I avsnitt 5.5 föreslår vi att regeringen ska ge Pensionsmyndigheten i uppdrag att utreda förutsättningarna för att schablonisera bostadskostnaden inom bostadstillägg för pensionärer.

Pensionsmyndighetens egna rapporter beskriver att felaktiga uppgifter om bostadskostnad i de flesta fall leder till att för lite ersättning betalas ut.¹¹⁶ Som beskrivs i avsnitt 5.4.7 finns det svårigheter hos den grupp av enskilda som har bostadstillägg att uppfylla sin anmälningsskyldighet. Då bostadskostnader i många fall (framför allt hyresavgifter) ökar årligen innebär det att många pensionärer år efter år får för lite i ersättning.

Det förekommer även att oriktiga uppgifter om bostadskostnad orsakar att för mycket ersättning betalas ut. Pensionsmyndigheten kan inte svara på hur mycket felaktiga utbetalningar totalt som beror på felaktiga uppgifter om bostadskostnad. En fördjupad analys av resultatet från myndighetens senaste omfattningsstudie visar att 67 miljoner kronor betalades ut under 2022 felaktigt endast på grund av oriktiga uppgifter om hyresavgift.¹¹⁷

I Pensionsmyndighetens statistik över återkrav finns en ärendekategori för bostadskostnad som används när en handläggare bedömer att återkrav huvudsakligen beror på felaktig uppgift om bostadskost-

¹¹⁶ Se exempelvis Pensionsmyndigheten, *Rätt från början* 2024, tabell 4 och 5, samt Pensionsmyndigheten, *Omfattningsstudier – Internrapport*, 2023-02-27.

¹¹⁷ Skrivelse från Pensionsmyndigheten den 14 mars 2025.

nad.¹¹⁸ Under 2024 beslutade Pensionsmyndigheten om 2 862 återkravsärenden i denna kategori till belopp på totalt 35 miljoner kronor.

Om det uppdrag vi föreslår att regeringen ska ge till Pensionsmyndigheten utmynnar i att myndigheten kan tillämpa en bredare schablonisering av bostadskostnader finns det stora nyttor som kan realiseras. Det handlar både om att potentiellt förhindra omkring 2 900 återkravsärenden per år, och därigenom förhindra att pensionärer blir återbetalningsskyldiga till belopp uppemot 35 miljoner kronor.¹¹⁹ Det handlar även om att pensionärer som inte anmäler ökade bostadskostnader kan komma att få ersättning som bättre motsvarar deras faktiska kostnader.

Det finns även risker med arbetssättet. I uppdraget ska Pensionsmyndigheten särskilt utreda hur träffytan av bostadstillägget kan komma att förändras av den eller de modeller för schablonisering som utforskas.

Kostnader och finansiering av Pensionsmyndighetens uppdrag

Pensionsmyndigheten uppskattar att det utredande uppdrag som vi föreslår kommer innebära kostnader på sammanlagt 4,2 miljoner kronor. Uppdraget föreslås starta den 1 juli 2026 och avslutas den 30 juni 2027. Som beskrivs i avsnitt 5.4.7 har Pensionsmyndigheten problem med långa handläggningstider och stora ärendebalanser inom bostadstillägget. Våra centrala fynd visar att myndighetens arbetssätt är en bidragande orsak till det.

Uppdraget kommer att kräva resurser av flera olika kompetenser, såsom analytiker, jurister, verksamhetsutvecklare, och verksamhetsspecialister under den tid som uppdraget pågår. Om uppdraget inte förenas med finansiering finns risk för att detta bidrar till att ytterligare försämra Pensionsmyndighetens förutsättningar att utveckla och tillämpa nya arbetssätt, processer och metoder. Det kan få särskilt negativa konsekvenser, för såväl myndigheten som enskilda som anser om och får bostadstillägg.

¹¹⁸ Underlag från Pensionsmyndigheten. Myndigheten uppger dock att denna ärendekategori inte uteslutande avser ärenden där bostadskostnaden var felaktig, utan kan även handla om personer som flyttat eller där någon annan flyttat in på adressen.

¹¹⁹ Då kategorin för bostadskostnad i Pensionsmyndighetens statistik över återkrav omfattar fler felorsaker än endast felaktiga uppgifter om bostadskostnad är denna uppskattning att betrakta som ett övre intervall.

I budgetpropositionen 2025 föreslås stora satsningar för att förhindra och motverka felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringsområdet. Utifrån den problembild som framkommit genom vår kartläggning bedömer vi att de medel som regering föreslår ska tilldelas Pensionsmyndigheten behöver användas fullt ut för de specificerade ändamålen. En större del av de aviserade satsningarna riktar sig till Försäkringskassan. För att undvika eventuella undanträngningseffekter hos Pensionsmyndigheten kan en mindre del av anslagen till Försäkringskassan omfördelas. Det handlar om de anslag som föreslås i syfte att motverka och förhindra felaktiga utbetalningar. Vi föreslår att uppdraget finansieras genom att 4,2 miljoner kronor omfördelas år 2026 från utgiftsområde 10 anslag 2:1 och i stället tillförs utgiftsområde 11 anslag 2:1.

Skatteverkets regeringsuppdrag om arbetsgivardeklarationerna (individuppgifter och månadsuppgifter)

I kapitel 10 föreslår vi att regeringen ska ge Skatteverket ett uppdrag att i samverkan med Försäkringskassan bland annat kartlägga och sprida kunskap om förekomsten av oriktiga individuppgifter i arbetsgivardeklaration.

Individuppgifter används i allt högre utsträckning hos utbetalande myndigheter som underlag för beslut om förmåner, ersättningar och bidrag. Oriktiga uppgifter om inkomst kan leda till att ersättningar och förmåner betalas ut felaktigt eller med ett för högt belopp. Det saknas i dag kunskap kring hur förekommande det är med oriktiga individuppgifter. Denna brist på kunskap leder till en låg riskmedvetenhet hos de myndigheter som använder uppgifterna i sin verksamhet, däribland Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Om ingen åtgärd vidtas riskerar dessa oriktiga uppgifter, och potentiella brottsupplägg, att kunna fortgå.

Vi bedömer att vårt föreslagna uppdrag kan få betydande preventiva effekter mot brottsupplägg som bygger på oriktiga individuppgifter. Genom att öka kunskapen och riskmedvetenheten hos de myndigheter som nyttjar uppgifterna ökar även motståndskraften mot den typen av brottsupplägg. Detta kan i förlängningen stärka samhällets förmåga att motverka den kriminella ekonomin och arbetslivskriminalitet.

Kostnader för Skatteverket och Försäkringskassan

Skatteverket uppger att myndighetens kostnader för att leda uppdraget som vi föreslår uppgår till totalt tio miljoner kronor under perioden den 1 april 2026 till den 31 mars 2027 som uppdraget föreslår pågå. Det är ambitiöst och motsvarar kostnaden för omkring tio årsarbete.

Försäkringskassan ska samverka med Skatteverket i uppdraget. Det är fortsatt Skatteverket som leder uppdraget. Försäkringskassan behöver bistå med resurser för att genomföra delar av kartläggningen. Det kommer kräva resurser i form av analytiker och verksamhetsutvecklare. Vi bedömer att denna kostnad uppgår till två miljoner kronor under året som uppdraget löper. Det motsvarar omkring två årsarbete.

Brottsupplägg med falska eller oriktiga individuppgifter innebär oftast att företag nyttjas som brottsverktyg, och bedöms enligt Finanspolisen utgöra en central del av den kriminella ekonomin.¹²⁰ I budgetpropositionen 2025 har regeringen aviserat flertalet stora satsningar på åtgärder för att motverka den kriminella ekonomin. Bland annat föreslås Skatteverket tillföras 200 miljoner kronor årligen under 2026 och 2027 för åtgärder inom det området.¹²¹ Försäkringskassan föreslås tillföras 130 miljoner kronor årligen under samma period för att förstärka arbetet mot den kriminella ekonomin.¹²²

Vi anser att Skatteverkets och Försäkringskassans kostnader för att genomföra det kartläggningsuppdrag vi föreslår kan finansieras med redan aviserade anslag. Uppdraget är en åtgärd som kan få stort genomslag i att motverka den kriminella ekonomin. Bättre kunskap om individuppgifterna och förekomsten av oriktiga sådana kan bidra till en högre riskmedvetenhet hos samtliga myndigheter som nyttjar uppgifterna. Vi bedömer att eventuella undanträngningseffekter av föreslagen finansiering är proportionerliga.

¹²⁰ Finanspolisen (2024). *Finanspolisen informerar – Falsa individuppgifter, november 2024*.

¹²¹ Prop. 2024/25:1, utgiftsområde 3 anslag 1:1.

¹²² Prop. 2024/25:1, utgiftsområde 10 anslag 2:1.

13.6 Övriga konsekvenser av våra förslag

13.6.1 Konsekvenser för jämställdhet

Vi bedömer att våra förslag inte får några konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor.

13.6.2 Konsekvenser för att nå de integrationspolitiska målen

Vi bedömer att våra förslag inte får några konsekvenser för det integrationspolitiska målet.

13.6.3 Konsekvenser för EU-rätt

Vi bedömer att förslagen överensstämmer med de förpliktelser som Sverige åtagit sig i förhållande till EU-rätten.

13.6.4 Konsekvenser för miljö

Vi bedömer att våra förslag inte får några konsekvenser för miljön. Det kan dock noteras att en ökad digitalisering kan antas medföra ett minskat behov av papper och transport av brev. Det bedöms innebära en marginell nytta för miljön.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens innehåll och syfte

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet och behandlingen av personuppgifter i ett sådant register (frånvaroregistret).

I paragrafen anges övergripande angående lagens innehåll. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.1.

Bestämmelsen tydliggör att lagen innehåller dels bestämmelser om frånvaroregistret, dels bestämmelser om personuppgiftsbehandlingen i frånvaroregistret.

Registret benämns frånvaroregistret. Nedan kallas lagen för lagen om frånvaroregister.

2 § Syftet med frånvaroregistret är att tillhandahålla frånvaro- och närvarouppgifter för att

- ge kunskap om barns och elevers frånvaro för att möjliggöra insatser och åtgärder för ökad närvaro i skolan, genomföra tillsyn av utbildningsverksamhet och huvudmän samt upptäcka barn och elever som riskerar att fara illa, samt
- säkerställa korrekta utbetalningar av förmåner, bidrag, ersättningar och stöd enligt lag eller förordning.

I paragrafen anges övergripande lagens syfte. Överväganden finns i avsnitt 9.4.1 och 9.4.13.

Av *första strecksatsen* framgår att syftet med frånvaroregistret är att tillhandahålla frånvaro- och närvarouppgifter för att ge kunskap

om barns och elevers frånvaro för att möjliggöra insatser och åtgärder för en ökad närvaro i skolan. Med detta avses att uppgifterna kan användas av en elevs hemkommun för att upptäcka frånvaro från utbildningsverksamhet och främja närvaro i sådan verksamhet. Registret syftar även till att utgöra ett underlag i de fall Skolverket ska besluta om och betala ut statsbidrag för åtgärder som främjar skolnärvaro.¹ Vidare syftar registret till att tillhandahålla uppgifter till Skolinspektionen för att kunna planera och genomföra tillsyn och kvalitetsgranskningar. Frånvaro- och närvarouppgifter ska även tillhandahållas i syfte att kunna upptäcka barn och elever som riskerar att fara illa. Med detta avses exempelvis vissa typer av uppsökande verksamhet hos socialtjänsten i enlighet med socialtjänstlagen (2025:400) eller att det kan upptäckas att ett barn har förts utomlands i en kontext med hedersproblematik.

Av *andra strecksatsen* framgår att syftet med registret är att tillhandahålla frånvaro- och närvarouppgifter för att säkerställa korrekta utbetalningar av förmåner, bidrag, ersättningar och stöd enligt lag eller förordning. Det innebär att andra myndigheter än Skolverket som enligt lag eller förordning ansvarar för utbetalning av förmåner, bidrag, ersättningar och stöd får använda uppgifter om frånvaro och närvaro i frånvaroregistret för att säkerställa att utbetalningarna är korrekta. Uppgifterna får användas inför beslut men även i efterkontroller. Även myndigheter med en utpekad uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet får använda uppgifter om frånvaro och närvaro i frånvaroregistret. Vilka myndigheter som avses framgår av förordningen om frånvaroregistret.

Det framgår inte av lagen om frånvaroregistret vilka förmåner, bidrag, ersättningar och stöd som avses. Anledningen till det är att inte begränsa vilka förmåner med mera som avses. Det kan också förändras över tid.

Att utbetalningarna ska göras enligt lag eller förordning innebär en begränsning av utbetalningar till sådana förmåner, bidrag, ersättningar och stöd som framgår av exempelvis socialförsäkringsbalken eller studiestödslagen (1999:1395).

¹ I enlighet med de regelverk som gäller för statsstödverksamhet från Skolverket.

*Ord och uttryck i lagen***3 §** I lagen avses med

- *frånvaro*: att ett barn eller en elev inte deltar i den verksamhet som anordnas för att ge avsedd utbildning vid den utbildningsverksamhet där barnet eller eleven har en placering.
 - *frånvarouppgift*: uppgift som anger att ett barn eller en elev varit frånvarande från utbildningsverksamheten vid en viss tidpunkt.
 - *närvaro*: att ett barn eller en elev deltar i den utbildning eller undervisning som ges vid den utbildningsverksamhet där barnet eller eleven har en placering.
 - *närvarouppgift*: uppgift som anger att ett barn eller en elev varit närvarande i utbildningsverksamhet vid en viss tidpunkt.
 - *utbildningsverksamhet*: sådan verksamhet som regleras i skollagen och som är skyldiga att rapportera uppgifter till frånvaroregistret.
- Ord och uttryck i denna lag har samma betydelse som i skollagen (2010:800).

Paragrafen definierar ett antal ord och uttryck som används i lagen om frånvaroregistret. Överväganden finns i avsnitt 9.4.13.

Första strecksatsen definierar frånvaro som att ett barn eller en elev inte deltar i den verksamhet som anordnas för att ge avsedd utbildning vid den utbildningsverksamhet där barnet eller eleven har en placering. Utbildningsverksamhet definieras i femte strecksatsen. Med placering menas att barnet eller eleven i enlighet med vad som gäller i författningarna har en placering vid en viss enhet eller i en viss huvudmans utbildningsverksamhet. Med frånvaro avses enbart utebliven närvaro.

Andra strecksatsen definierar frånvarouppgift som en uppgift som anger att ett barn eller en elev varit frånvarande vid en viss tidpunkt. Tidpunkten i fråga kan avse en viss lektion, del av dag, hel dag eller annat tidsintervall. Skälet till att barnet eller eleven är frånvarande är inte relevant.

Tredje strecksatsen definierar närvaro som att ett barn eller en elev deltar i den utbildning eller undervisning som ges vid den utbildningsverksamhet där barnet eller eleven har en placering. Med deltar avses att barnet eller eleven befinner sig i utbildningsverksamheten.

Fjärde strecksatsen definierar närvarouppgift som en uppgift som anger att ett barn eller en elev varit närvarande vid en viss tidpunkt. Tidpunkten i fråga kan avse en viss lektion, del av dag, hel dag eller annat tidsintervall.

Femte strecksatsen definierar utbildningsverksamhet som sådan verksamhet som regleras i skollagen (2010:800) och som är ansvarig för att rapportera uppgifter till frånvaroregistret. I skollagen regleras fler typer av utbildningar än sådana där rapporteringsskyldighet föreligger till Skolverket enligt lagen om frånvaroregister. Sådana typer av utbildningar är inte utbildningsverksamhet i lagen om frånvaroregistrets mening.

Av *andra stycket* framgår att ord och uttryck i lagen om frånvaroregister har samma betydelse som i skollagen (2010:800).

Lagens tillämpningsområde

4 § Denna lag gäller vid Statens skolverks behandling av personuppgifter i frånvaroregistret.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Överväganden finns i avsnitt 9.4.13.

Lagen är tillämplig vid Skolverkets personuppgiftsbehandling i frånvaroregistret.

2 kap. Behandling av personuppgifter

Förhållandet till annan reglering

1 § Denna lag kompletterar 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.

Ord och uttryck i denna lag har samma betydelse som i EU:s dataskyddsförordning.

I paragrafen anges lagens förhållande till dataskyddsförordningen. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.13.

Behandling av personuppgifter regleras genom dataskyddsförordningen och lagen (2018:218) om kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (DSL). I lagen om frånvaroregister finns bestämmelser som gäller i stället för DSL (jämför 1 kap. 6 § DSL). I artikel 4.1 och 4.2. i dataskyddsförordningen finns defini-

tioner av begreppen personuppgifter och behandling av personuppgifter.

Första stycket upplyser om att lagens bestämmelser kompletterar den reglering som finns i dataskyddsförordningen.²

Andra stycket upplyser om att ord och uttryck som används i lagen om frånvaroregister har samma betydelse som i dataskyddsförordningen.

2 § Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

I paragrafen anges lagens förhållande till DSL.³ Övervägandena finns i avsnitt 9.4.13.

Rätten att göra invändningar

3 § Artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning om rätten att göra invändningar gäller inte vid sådan behandling av personuppgifter som är tillåten enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Paragrafen innebär ett undantag från den rätt för registrerade att göra invändningar mot behandlingen av personuppgifter som regleras i artikel 21.1 i dataskyddsförordningen. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.13.

Med registrerad avses i detta fall ett barn eller en elev. I förekommande fall kan det även avse någon som företräder barnet eller eleven, exempelvis en vårdnadshavare.

Personuppgiftsansvar

4 § Statens skolverk är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i frånvaroregistret.

I paragrafen regleras att Skolverket är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som görs i frånvaroregistret. Överväganden finns i avsnitt 9.4.13.

² Jämför prop. 2017/18:218, *Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet*, s. 195.

³ Jämför prop. 2017/18:218, s. 195.

En definition av begreppet personuppgiftsansvarig finns i artikel 4.7 i dataskyddsförordningen. Att Skolverket är personuppgiftsansvarig innebär att myndigheten har en rad skyldigheter som följer av dataskyddsförordningen. Skolverket är inte bara skyldig att följa bestämmelserna i förordningen utan måste också visa att bestämmelserna efterlevs (artikel 5.2 i dataskyddsförordningen).

Ändamål för behandling av personuppgifter

5 § Statens skolverk får behandla personuppgifter i frånvaroregistret om det är nödvändigt för de syften som räknas upp i 1 kap. 2 §.

I paragrafen anges för vilka primära ändamål Skolverket får behandla personuppgifter enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.13.

Av bestämmelsen framgår att en förutsättning för att Skolverket ska få behandla personuppgifter är att det är nödvändigt för de syften som räknas upp i 1 kap. 2 §. Kravet på nödvändighet innebär inte ett krav på att behandlingen ska vara ofrånkomlig. Behandlingen måste dock alltid kunna motiveras på grundval av de arbetsuppgifter myndigheten har att utföra.

Som exempel på personuppgiftsbehandlingar kan nämnas insamling och registrering av rapporterade uppgifter samt att tillhandahålla uppgifter till andra myndigheter i enlighet med lagens syfte.

Personuppgifter i frånvaroregistret

6 § Frånvaroregistret får endast innehålla sådana personuppgifter som är nödvändiga för att uppnå syftet med registret, enligt 1 kap. 2 §.

Paragrafen reglerar vilka personuppgifter som får finnas i frånvaroregistret. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.13.

Bestämmelsen innebär ett förtydligande av att frånvaroregistret endast får innehålla sådana personuppgifter som är nödvändiga för att uppnå syftet med registret. I förordningen om frånvaroregistret anges närmare vilka uppgifter som ska finnas i frånvaroregistret.

Känsliga personuppgifter

7 § Känsliga personuppgifter som rör ett barns eller en elevs placering i en utbildningsverksamhet och uppgifter om hälsa får behandlas, om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet i 2 kap. 5 §.

Paragrafen reglerar möjligheten att få behandla vissa känsliga personuppgifter i frånvaroregistret. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.13.

Bestämmelsen innebär ett undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter som finns i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. Bestämmelsen ersätter den generella bestämmelsen i 3 kap. 3 § första stycket DSL om behandling av känsliga personuppgifter för ett viktigt allmänt intresse, vilken annars gäller där sektorspecifik reglering saknas.⁴

Bestämmelsen innebär en begränsning av kategorier av känsliga uppgifter som får behandlas i frånvaroregistret. Begränsningen avser uppgifter som rör barnets eller elevens skolplacering och hälsa. Av frånvaroregistret ska en uppgift om ett barns eller en elevs skolplacering inte framgå eftersom uppgiften om skolplacering ska skiljas från övriga personuppgifter om barnet eller eleven enligt förordningen om frånvaroregistret. Vidare ska skäl till frånvaro inte rapporteras in eller på annat sätt framgå av frånvaroregistret. Med anledning av detta bör det sällan förekomma att känsliga personuppgifter som rör skolplacering eller hälsa behandlas i frånvaroregistret.

Det krävs ändå att känsliga personuppgifter som rör ett barns eller en elevs skolplacering och uppgifter om hälsa får behandlas. Uppgifterna kommer att behandlas tillsammans med personuppgifter som kan identifiera barnet vid inrapporteringstillfället, om än momentant innan uppgifterna separeras. Uppgifterna kommer kunna sammanföras vid senare tillfällen vid behov, exempelvis för att kunna aggregeras inför ett utlämnande av uppgifter till Skolinspektionen.

Skolverket får enligt bestämmelsen behandla känsliga personuppgifter om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Begreppet nödvändigt innebär inte ett krav på att behandlingen ska vara ofrånkomlig. Behandlingen måste dock alltid kunna motiveras på grundval av de arbetsuppgifter myndigheten har att utföra. I kravet på nödvändighet ligger även att känsliga personuppgifter inte får behandlas om syftet med behandlingen kan uppnås

⁴ Se prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag*, s. 91.

genom andra medel, till exempel genom att anonymisera uppgifterna eller att i stället behandla andra typer av uppgifter.

8 § Sökningar i frånvaroregistret får inte utföras i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.

Paragrafen reglerar sökbegränsningar avseende känsliga personuppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.13.

Enligt bestämmelsen är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Vad som gäller för känsliga personuppgifter framgår av 2 kap. 7 §. Sökbegränsningen omfattar alla tekniska åtgärder som innebär att uppgifter används för att strukturera eller systematisera information i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Om syftet med en sökning inte är att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter är den tillåten, även om känsliga personuppgifter används vid sökningen. Bestämmelsen hindrar därmed inte sökningar som görs exempelvis för att ta fram verksamhetsstatistik, för registervård eller för att söka efter ett namn.⁵ Det är dock inte tillåtet att utföra sökningar som innebär att personer kartläggs på grundval av känsliga personuppgifter.

Tillgång till personuppgifter

9 § Tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Åtkomsten till personuppgifter ska kontrolleras och följas upp regelbundet.

I paragrafen finns en bestämmelse om tillgången till personuppgifter hos Skolverket. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.14.

Första stycket innebär att Skolverket ska begränsa tillgången till personuppgifter till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Myndigheten har härigenom ett ansvar för att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att personuppgifter inte sprids utanför den krets av personer som behöver ha tillgång till dessa för att kunna utföra sina arbetsuppgifter (jämför artikel 32 i dataskyddsförordningen). Innebörden

⁵ Se prop. 2017/18:105, s. 91 och prop. 2022/23:34 *Utbetalningsmyndigheten*, s. 208.

av bestämmelsen är att det ska finnas ett berättigat behov av tillgång till personuppgifter. Berörd personal vid Skolverket ska alltså inte ges obegränsad tillgång till alla personuppgifter som behandlas vid myndigheten. Uttrycket var och en inkluderar tillsvidareanställd personal, personer med en tidsbegränsad anställning och de som i övrigt kan anses delta i verksamheten. Det ska finnas ett reellt behov eller behovet ska kunna förutses finnas i verksamheten, exempelvis för att kunna genomföra vissa åtgärder eller arbetsmoment. En medarbetare vid myndigheten får därmed ha åtkomst till sådana personuppgifter som det är tänkbart att hen behöver utifrån sina arbetsuppgifter.

Andra stycket innebär att Skolverket ska kontrollera åtkomsten till personuppgifter och att åtkomsten regelmässigt ska följas upp. Bestämmelsen innebär att myndigheten ska ha möjlighet att upptäcka och åtgärda obehörig åtkomst. Kontroller ska genomföras systematiskt och återkommande och inte endast när Skolverket av någon orsak har fått anledning att misstänka att obehörig åtkomst har skett. Kontroll kan till exempel göras genom uppföljning av loggar. Det är dock upp till myndigheten att närmare bestämma formerna för kontrollen och vad kontrollen ska bestå i.

3 kap. Skyldighet att rapportera uppgifter till frånvaroregistret

Rapporteringskyldiga aktörer

1 § Huvudmän för följande verksamheter ska rapportera frånvaro- och närvarouppgifter till Statens skolverk

- Förskola,
- Förskoleklass,
- Grundskola,
- Anpassad grundskola,
- Fritidshem,
- Pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem enligt 25 kap. 2 § skollagen (2010:800),
- Specialskola,
- Sameskola,
- Gymnasieskola, samt
- Anpassad gymnasieskola.

I paragrafen finns en bestämmelse om vilka huvudmän som ska rapportera frånvaro- och närvarouppgifter till Skolverket. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.4.

Av *första strecksatsen* framgår att huvudmän för förskola är rapporteringsskyldiga till Skolverket. Med förskola avses sådan verksamhet som regleras i 8 kap. skollagen. Huvudmän för förskola kan vara kommunala huvudmän, statlig huvudman (sameskolans förskolor) eller enskilda huvudmän.

Av *andra strecksatsen* framgår att huvudmän för förskoleklass är rapporteringsskyldiga till Skolverket. Med förskoleklass avses sådan verksamhet som regleras i 9 kap. skollagen. Huvudmän för förskoleklass kan vara kommunala huvudmän, statliga huvudmän (förskoleklass vid skolenhet med sameskola eller specialskola) eller enskilda huvudmän.

Av *tredje strecksatsen* framgår att huvudmän för grundskola är rapporteringsskyldiga till Skolverket. Med grundskola avses sådan verksamhet som regleras i 10 kap. skollagen. Huvudmän för grundskola kan vara kommunala huvudmän eller enskilda huvudmän.

Av *fjärde strecksatsen* framgår att huvudmän för anpassad grundskola är rapporteringsskyldiga till Skolverket. Med anpassad grundskola avses sådan verksamhet som regleras i 11 kap. skollagen. Huvudmän för anpassad grundskola kan vara kommunala huvudmän eller enskilda huvudmän.

Av *femte strecksatsen* framgår att huvudmän för fritidshem är rapporteringsskyldiga till Skolverket. Med fritidshem avses sådan verksamhet som regleras i 14 kap. skollagen. Huvudmän för fritidshem kan vara kommunala huvudmän, statliga huvudmän (fritidshem vid skolenhet med sameskola eller specialskola) eller enskilda huvudmän.

Av *sjätte strecksatsen* framgår att huvudmän för annan pedagogisk omsorg som ges i stället för förskola eller fritidshem enligt 25 kap. 2 § skollagen är rapporteringsskyldiga till Skolverket. Huvudman för annan pedagogisk omsorg som ges i stället för förskola eller fritidshem enligt 25 kap. 2 § skollagen är enskilda huvudmän.

Av *sjunde strecksatsen* framgår att huvudmän för specialskola är rapporteringsskyldiga till Skolverket. Med specialskola avses sådan verksamhet som regleras i 12 kap. skollagen. Huvudman för specialskola är staten.

Av *åttonde strecksatsen* framgår att huvudmän för sameskola är rapporteringsskyldiga till Skolverket. Med sameskola avses sådan verksamhet som regleras i 12 kap. skollagen och ges i årskurs 1–6. Huvudman för sameskolan är staten.

Av *nionde strecksatsen* framgår att huvudmän för gymnasieskola är rapporteringsskyldiga till Skolverket. Med gymnasieskola avses sådan verksamhet som regleras i 15–17 kap. skollagen. Huvudmän för gymnasieskola kan vara kommunala huvudmän, regionala huvudmän eller enskilda huvudmän.

Av *tionde strecksatsen* framgår att huvudmän för anpassad gymnasieskola är rapporteringsskyldiga till Skolverket. Med anpassad gymnasieskola avses sådan verksamhet som regleras i 18 och 19 kap. skollagen. Huvudmän för anpassad gymnasieskola kan vara kommunala huvudmän, regionala huvudmän eller enskilda huvudmän.

Hur rapporteringen av uppgifter ska gå till

2 § Rapporteringen av frånvaro- och närvarouppgifter ska avse varje barn och elev som har en placering i huvudmannens utbildningsverksamhet.

En rapporteringsskyldig huvudman ska rapportera sådana frånvaro- och närvarouppgifter om ett barn eller en elev som är nödvändiga för att uppnå syftet med frånvaroregistret.

Regeringen får meddela föreskrifter om hur ofta rapporteringen ska göras och vilka uppgifter som ska ingå i rapporteringen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur rapporteringen ska genomföras.

Paragrafen reglerar hur rapporteringen av uppgifter till frånvaroregistret ska gå till. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.6 och 9.4.7.

Av *första stycket* framgår att rapporteringen avser varje barn och elev som har en placering i huvudmannens utbildningsverksamhet. Begreppet placering har samma innebörd som i skollagen i enlighet för vad som gäller för respektive utbildningsverksamhet.

Av *andra stycket* framgår att huvudmannen ska rapportera sådana uppgifter som är nödvändiga för att uppnå syftet med frånvaroregistret. Bestämmelsen innebär en begränsning av vilka uppgifter som kan rapporteras till frånvaroregistret utifrån registrets syfte.

Av *tredje stycket* framgår att regeringen får meddela föreskrifter om hur ofta rapporteringen ska göras och vilka uppgifter som ska ingå i rapporteringen. Frekvensen på rapporteringen samt närmare detaljer kring vilka uppgifter som ska ingå i rapporteringen ska framgå av förordningen om frånvaroregistret.

Av *fjärde stycket* följer ett bemyndigande till regeringen eller den myndigheter regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur

rapporteringen ska genomföras. Bemyndigandet avser vilka standarder och format som ska användas vid rapporteringen.

Rättelse av uppgifter i frånvaroregistret

3 § Om en frånvaro- eller närvarouppgift är felaktig ska huvudmannen rapportera den rättade uppgiften till Statens skolverk.

Paragrafen reglerar vad som gäller för rättelse av uppgifter i frånvaroregistret. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.13.

Om en närvaro- eller frånvarouppgift är felaktig är det huvudmannen för utbildningsverksamheten som ska rätta uppgiften. Den rättade uppgiften ska rapporteras till Skolverket.

Rättelser ska rapporteras veckovis till Skolverket. En rättad uppgift ska veckovis rapporteras till Skolverket i samband med övrig rapportering av frånvaro- och närvarouppgifter, i enlighet med vad som följer av förordningen om frånvaroregistret.

4 kap. Möjlighet att ta del av uppgifter från frånvaroregistret

Utlämnande av uppgifter ur frånvaroregistret till myndigheter

1 § Regeringen bestämmer vilka myndigheter som ska få ta del av uppgifter ur frånvaroregistret.

Paragrafen reglerar vad som gäller för utlämnande av uppgifter ur frånvaroregistret till myndigheter. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.12.

Av bestämmelsen framgår att regeringen bestämmer vilka myndigheter som ska kunna ta del av uppgifter ur frånvaroregistret. Vilka dessa myndigheter är framgår av förordningen om frånvaroregistret.

Tillämpningen av bestämmelsen är begränsad i tid såtillvida att när uppgifterna inte längre förekommer i frånvaroregistret ska bestämmelsen inte längre tillämpas vid ett utlämnande från Skolverket.

Med begreppet myndigheter avses statliga myndigheter samt regioner och kommuner.

Elektroniskt utlämnande av uppgifter

2 § Personuppgifter i frånvaroregistret får lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för elektroniskt utlämnande av personuppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.15.

Av bestämmelsen framgår att elektroniskt utlämnande av personuppgifter är tillåtet om det inte är olämpligt. Med elektroniskt utlämnande avses bland annat utlämnande genom e-post eller direkt överföring från ett datorsystem till ett annat. Exempelvis kan utlämnandet ske genom så kallade API:er eller via den digitala infrastrukturen Säker digital kommunikation (SDK). Skolverket får avgöra om elektroniskt utlämnande över huvud taget är lämpligt och i så fall i vilken form.

Bedömningen av om utlämnandet är olämpligt ska ske med beaktande av eventuella bestämmelser om sekretess, vad syftet med utlämnandet är, vem mottagaren är, vilka uppgifter det rör sig om samt om nödvändiga säkerhetsåtgärder är vidtagna.

Ikraftträdandebestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
2. Denna lag tillämpas från och med den 1 juli 2028.

Ikraftträdande behandlas i avsnitt 9.4.18.

Av *punkten ett* framgår att lagen träder i kraft den 1 januari 2027.

Av *punkten två* framgår att lagen tillämpas från och med den 1 juli 2028.

14.2 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

29 kap. Övriga bestämmelser

19 c §

I lagen (2027:000) om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet finns bestämmelser om skyldighet att lämna uppgifter om frånvaro och närvaro till Statens skolverk.

Paragrafen, som är ny, reglerar uppgiftsskyldigheten för sådan rapportering som regleras i lagen om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet, den så kallade lagen om frånvaroregister. Övervägandena framgår av avsnitt 9.4.4.

Av bestämmelsen framgår att det finns en uppgiftsskyldighet för de huvudmän för utbildningsverksamhet som är rapporteringsskyldiga enligt lagen om frånvaroregistret. Uppgiftsskyldigheten innebär att huvudmännen måste lämna sådana uppgifter om frånvaro och närvaro till Skolverket som annars kan omfattas av tystnadsplikt.

Ikraftträdandebestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
2. Denna lag tillämpas från och med den 1 juli 2028.

Ikraftträdande behandlas i avsnitt 9.4.18.

Av *punkten ett* framgår att lagen träder i kraft den 1 januari 2027.

Av *punkten två* framgår att lagen tillämpas från och med den 1 juli 2028.

14.3 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (alternativ A)

114 kap. Behandling av personuppgifter

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om

- tillämpningsområdet i 2 §,
- förhållandet till annan reglering i 3 och 4 §§,
- uppgifter om avlidna personer i 5 §,
- begränsning av rätten att göra invändningar i 6 §,
- personuppgiftsansvar i 7 §,
- ändamål för behandling av personuppgifter i 8–10 §§,
- känsliga personuppgifter i 11 och 12 §§,
- *särskilda bestämmelser om dataanalyser och urval i 12 a och 12 b §§,*
- tillgång till personuppgifter i 13 §,
- direktåtkomst i 14 §,
- gallring i 15 §,
- avgifter i 16 §, och
- tystnadsplikt i 17 §.

Paragrafen anger kapitlets innehåll. Ett tillägg görs om att det finns särskilda bestämmelser om dataanalys och urval i 12 a och 12 b §§.

8 § Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att

- 1. utföra verksamhet enligt 2 §, eller*
- 2. göra dataanalyser och urval för att förebygga, förhindra och upptäcka fel i den verksamheten.*

I paragrafen anges för vilka primära ändamål Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får behandla personuppgifter enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.6.

Av paragrafen framgår att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får behandla personuppgifter för att utföra verksamhet enligt 2 § eller göra dataanalyser och urval för att förebygga, förhindra och upptäcka fel i den verksamheten. Liknande utformning av ändamålsbestämmelser föreslås i ett antal tidigare utredningar.⁶ En förutsättning för behandlingen är att den är nödvändigt. Kravet på nödvändighet innebär inte ett krav på att behandlingen ska vara oundgänglig.⁷ Behandlingen måste dock alltid kunna motiveras på grundval av de uppgifter myndigheterna har att utföra.

Enligt *första punkten* får Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behandla personuppgifter för att utföra den verksamhet som anges i 2 § (kapitlets tillämpningsområde). Som exempel på ändamål som omfattas av bestämmelsen kan nämnas de ändamål som framgår av nuvarande reglering, det vill säga exempelvis handlägga ärenden, vidta kontrollåtgärder som syftar till att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott samt genomföra resultatuppföljning. Även sådana personuppgiftbehandlingar som görs för andra behövliga ändamål men som i dag inte är uttryckligt nämnda i 114 kap. 8 § SFB kan omfattas av den nya bestämmelsen, exempelvis vidta utvecklingsåtgärder och test av befintliga eller nya it-system. Vidare ger bestämmelsen de båda myndigheterna möjlighet att behandla personuppgifter om framtida uppdrag kräver det.

⁶ SOU 2023:100 *Framtidens dataskydd*, SOU 2024:95 *Modernt dataskydd vid CSN*, SOU 2025:74 *Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*. En liknande utformning har även antagits för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, jämför prop. 2022/23:41 *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*.

⁷ Jämför prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag*, s. 194.

Med en brett formulerad ändamålsbestämmelse måste Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten själva formulera de ändamål för vilka personuppgifter behandlas i respektive verksamhet.

Av *andra punkten*, som inte har någon motsvarighet i nuvarande 114 kap. 8 § SFB, framgår att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i verksamhet enligt 2 §. Bestämmelsen är ett förtydligande av den rättsliga grunden för personuppgiftbehandlingen.

Redan i dag har Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten stöd för att använda dataanalys och urval för att vidta kontrollåtgärder som syftar till att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.⁸ Genom bestämmelsen får de båda myndigheterna ett uttryckligt stöd för att använda dataanalys och urval generellt.

Ändamålet omfattar all den personuppgiftsbehandling som kan vara nödvändig vid Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens dataanalyser och urval. Det innebär att personuppgiftsbehandling i form av till exempel inhämtning av uppgifter och fortsatt behandling av sådana uppgifter inryms i bestämmelsen. Ändamålet omfattar även exempelvis uppföljning, utveckling och testning av analys- och urvalsmodeller.

Behandling av personuppgifter som är nödvändig för att göra dataanalyser och urval i andra syften än för att förebygga, förhindra och upptäcka fel kan i stället omfattas av ändamålsbestämmelsen i första punkten.

Begreppet fel omfattar till exempel avvikelser i förhållande till materiella rättsregler, oegentligheter och felaktigheter som beror på brott, avsiktligt handlande eller misstag.

11 § Personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) får behandlas om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

I andra fall får känsliga personuppgifter inte behandlas.

Paragrafen reglerar möjligheten att behandla känsliga personuppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 8.8.

Bestämmelsen är inte avgränsad till om personuppgifter har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det.

⁸ Prop. 2023/24:29 *En ny dataskyddsreglering på socialförsäkringsområdet*, s. 39.

Bestämmelsen innebär ett undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter som finns i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. Den ersätter den generella bestämmelsen i DSL⁹ om behandling av känsliga personuppgifter för ett viktigt allmänt intresse, vilken annars gäller där sektorspecifik reglering saknas.¹⁰ Bestämmelsen ersätter dock varken artikel 6 eller artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen.

De kategorier av personuppgifter som får behandlas med stöd av bestämmelsen är de som avses i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen, det vill säga personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. I artiklarna 4.13 och 4.14 i dataskyddsförordningen finns definitioner av genetiska och biometriska uppgifter. I artikel 4.15 i dataskyddsförordningen definieras uppgifter om hälsa.

Begreppet nödvändigt innebär inte ett krav på att behandlingen ska vara oundgänglig. I kravet på nödvändighet ligger att känsliga personuppgifter inte får behandlas om syftet med behandlingen kan uppnås genom andra medel, till exempel genom att anonymisera uppgifterna eller att i stället behandla andra typer av uppgifter.

Med stöd av denna bestämmelse kommer Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att kunna behandla känsliga personuppgifter i ökad utsträckning. Bestämmelsen har utformats så att det inte finns någon uttrycklig koppling till olika behandlingsändamål, vilket är fallet i dag. De båda myndigheterna kan exempelvis hämta in eller ta emot känsliga personuppgifter och behandla dem för att vidta kontrollåtgärder som syftar till att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

Genom att bestämmelsen är generellt utformad får Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ett tydligt stöd för att även behandla sådana personuppgifter som indirekt kan röja känsliga personuppgifter. Sådana behandlingar kan uppstå i samband med sökningar som görs i kontrollsyfte.

⁹ Se 3 kap. 3 § första stycket lagen (2018:218) om kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

¹⁰ Prop. 2017/18:105, s. 91.

Ökade möjligheter att behandla känsliga personuppgifter får inte leda till att integritetsskyddet försämrats. Därför måste det ställas krav på olika skyddsåtgärder. Skyddsregler föreslås i 114 kap. 12 a och 12 b §§ SFB.

Särskilda bestämmelser om dataanalyser och urval

12 a § För att göra dataanalyser och urval enligt 8 § får Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behandla följande personuppgifter:

1. uppgifter som myndigheten förfogar över eller samlar in till följd av verksamhet enligt 2 §, och

2. uppgifter som lämnas till myndigheten för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas för sådana dataanalyser och urval.

Paragrafen innehåller särskilda bestämmelser om dataanalys och urval. Övervägandena finns i avsnitt 8.9.1.

Det behövs en tydlig reglering av hur Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får behandla personuppgifter som avser dataanalys och urval och vilka krav som ställs för detta.

Den föreslagna paragrafen är en skyddsregel som saknar motsvarighet i nuvarande 114 kap. SFB. Den innehåller en begränsning av vilka personuppgifter som får behandlas för att göra dataanalyser och urval för att förebygga, förhindra och upptäcka fel.

Första stycket sätter ramen för vilka personuppgifter som får omfattas av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens dataanalys och urval. Regleringen möjliggör samtidigt insamling och vidarebehandling av personuppgifter för att göra aktuella dataanalyser och urval.

Vilka personuppgifter som är relevanta att behandla för dataanalyser och urval följer av verksamhetsregleringen. Såväl Försäkringskassan som Pensionsmyndigheten behöver i samtliga fall säkerställa att personuppgiftbehandlingen är förenlig med dataskyddsförordningen, bland annat de grundläggande principerna för behandlingen som framgår av artikel 5 i dataskyddsförordningen.

Enligt första punkten får Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behandla personuppgifter som myndigheterna förfogar över eller samlar in till följd av verksamhet enligt 2 §. Med personuppgifter

som myndigheterna förfogar över avses sådana personuppgifter som de redan har tillgång till som en följd av sin verksamhet. Med personuppgifter som samlas in avses personuppgifter som respektive myndighet har stöd för att samla in i sin verksamhet i syfte att utföra sina uppgifter. Insamlingen kan till exempel ske för handläggningsändamål eller för att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel. Uppgifterna kan ha givits in av enskilda i samband med en ansökan eller så kan uppgifter ha överlämnats från andra myndigheter.

Enligt *andra punkten* får Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behandla personuppgifter som lämnas till respektive myndighet för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Bestämmelsen omfattar personuppgifter som exempelvis en annan myndighet lämnar i enlighet med författningsreglerad uppgiftsskyldighet på begäran av någon av de båda myndigheterna. Punkten omfattar även uppgifter som i övrigt lämnas till myndigheterna med stöd av bestämmelser i lag eller förordning. Ett uppgiftsutlämnande på eget initiativ kan ske med stöd av den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om vilka personuppgifter som får behandlas för dataanalyser och urval enligt 8 § första stycket 2. Begränsningar kan därmed komma att finnas i förordning eller myndighetsföreskrifter.

12 b § *När Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behandlar personuppgifter enligt 8 § för att göra dataanalyser och urval ska myndigheten dokumentera avvägningen mellan det avsedda resultatet med åtgärden och intrånget i enskildas personliga integritet. Även de metoder och sökbegrepp som används för att ta fram urval ska dokumenteras.*

All dokumentation ska göras på ett sådant sätt att det möjliggör kontroll i efterhand.

Paragrafen har i likhet med 12 a § inte någon motsvarighet i nuvarande 114 kap. SFB. Den innehåller krav på dokumentation och är en särskild skyddsregel vid behandling av personuppgifter för att göra dataanalyser och urval. Dokumentationskravet innebär en ny arbetsuppgift för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 8.9.2.

Enligt *första stycket* ska avvägningen mellan det avsedda resultatet med åtgärden och intrånget i enskildas personliga integritet dokumenteras. Det innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska dokumentera bedömningen av vilka konsekvenser personuppgiftsbehandlingen kan få för skyddet av personuppgifterna. I denna bedömning ska myndigheterna ta hänsyn till omständigheter såsom bland annat uppgifternas art, hur omfattande uppgiftssamlingarna är och syftet med analyserna och urvalen. Myndigheterna behöver även dokumentera det avsedda resultatet med åtgärden, det vill säga vad dataanalyserna och urvalen förväntas leda till för resultat.

Dokumentationen bör upprättas innan en ny personuppgiftsbehandling påbörjas eller vid betydande förändringar av en redan pågående behandling. Med betydande förändring menas till exempel att en helt ny teknik ska användas eller att mängden kategorier av personuppgifter väsentligen ökas eller ändras.

Kravet på dokumentation i bestämmelsen är ett uttryckligt och självständigt krav. Det gäller således utöver kraven på dokumentation som ställs i eller följer av dataskyddslagstiftningen. Men i de fall då Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten är skyldig att göra en konsekvensbedömning enligt artikel 35 i dataskyddsförordningen och myndigheten därför redan har dokumenterat avvägningen mellan det avsedda resultatet med åtgärden och intrånget i enskildas personliga integritet på ett sätt som gör att det går att kontrollera i efterhand, får det förutsättas att dokumentationskravet är uppfyllt.¹¹

Behandlingen av personuppgifter som rör dataanalys och urval måste vara proportionerlig i förhållande till det syfte som ska uppnås, det vill säga det avsedda resultatet. Personuppgifterna får bara behandlas om det är nödvändigt för att uppnå detta syfte. Om syftet kan uppnås på ett mindre integritetskänsligt sätt ska det alternativet väljas. Åtgärderna får alltså inte vara mer ingripande än nödvändigt. Krav på proportionalitet finns även i 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900).

Enligt *andra stycket* ska de metoder och sökbegrepp som används för att ta fram urval dokumenteras. Med metoder för att ta fram urval menas till exempel urvalsmodeller och profiler som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten tar fram, utvecklar och använder för att

¹¹ Av artikel 35.7 i dataskyddsförordningen framgår vad konsekvensbedömningen åtminstone ska innehålla.

förebygga, förhindra och upptäcka fel i den verksamhet som omfattas av lagens tillämpningsområde.

Med sökbegrepp för att ta fram urval menas sökningar som görs för att till exempel söka igenom en informationsmängd och hitta de poster eller uppgiftskonstellationer där ett visst begrepp förekommer. Sökningar kan även göras för att sortera fram den information som kommer användas som underlag för en viss dataanalys. Vidare kan sökningar göras bland urvalsträffar för att prioritera vilka av dessa som bör kontrolleras närmare.

Av *tredje stycket* framgår att all dokumentation ska göras på ett sådant sätt att det möjliggör kontroll i efterhand. Genom dokumentationen ska det gå att följa upp att behandlingen endast avser personuppgifter som får behandlas vid dataanalyser och urval samt att uppgifterna används för rätt ändamål. Dokumentationskravet innebär dock inte att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten måste redovisa exakt vilka personuppgifter som behandlas. Det är tillräckligt att det framgår vilka kategorier av uppgifter som behandlas.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får själva avgöra formen för dokumentationen. Det avgörande är att det i efterhand går att kontrollera den proportionalitetsbedömning som har gjorts samt att det går att utläsa vilka metoder och sökbegrepp som har använts för att ta fram urval.

Ikraftträdandebestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Ikraftträdande behandlas i avsnitt 8.11.

Av *punkten* ett framgår att lagen träder i kraft den 1 januari 2027.

14.4 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (alternativ B)

114 kap. Behandling av personuppgifter

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om

- tillämpningsområdet i 2 §,
- förhållandet till annan reglering i 3 och 4 §§,
- uppgifter om avlidna personer i 5 §,

- begränsning av rätten att göra invändningar i 6 §,
- personuppgiftsansvar i 7 §,
- ändamål för behandling av personuppgifter i 8–10 §§,
- känsliga personuppgifter i 11 och 12 §§,
- *särskilda bestämmelser om dataanalyser och urval i 12 a och 12 b §§,*
- tillgång till personuppgifter i 13 §,
- direktåtkomst i 14 §,
- gallring i 15 §,
- avgifter i 16 §, och
- tystnadsplikt i 17 §.

Paragrafen anger kapitlets innehåll. Ett tillägg görs om att det finns särskilda bestämmelser om dataanalys och urval i 12 a och 12 b §§.

8 § Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att

1. tillgodose behovet av det underlag som krävs för att den registreras eller någon annans rättigheter eller skyldigheter i fråga om förmåner och ersättningar ska kunna bedömas eller fastställas

1 a. vidta förebyggande åtgärder för att kunna bedöma eller fastställa förmåner och ersättningar,

2. informera om förmåner och ersättningar,

3. handlägga ärenden,

4. vidta kontrollåtgärder som syftar till att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott,

5. planera sina respektive verksamheter,

6. inom sina respektive verksamheter genomföra resultatstyrning, resultatuppföljning, resultatredovisning, utvärdering eller tillsyn, eller

7. framställa statistik i fråga om verksamhet enligt 3–6.

Paragrafen reglerar införandet av ett nytt ändamål i 114 kap. 8 § 1 a SFB – vidta förebyggande åtgärder för att kunna bedöma eller fastställa förmåner eller ersättningar. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.2.

Det nya ändamålet placeras i en ny punkt som kallas 1 a. Genom att ändamålet kommer till uttryck som ett självständigt ändamål i lagtexten blir den rättsliga grunden tydlig.

De personuppgifter som kan bli aktuella att behandla för att vidta förebyggande åtgärder är uppgifter som i många fall redan finns i Försäkringskassans respektive Pensionsmyndighetens verksamhet. Det kan handla om uppgifter om en enskild (fysisk person), men även uppgifter om andra personer än den försäkrade kan komma att behandlas.

Av bestämmelsen framgår att åtgärderna ska vidtas för att kunna bedöma eller fastställa förmåner och ersättningar. Förhållandet till

de i 114 kap. 8 § SFB nämnda ändamålen handlägga ärende (punkt 3) och vidta kontrollåtgärder som syftar till att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott (punkt 4) beskrivs i avsnitt 8.1.1 respektive 8.1.2. Ändamålet ”förberedande åtgärder” (punkt 1) beskrivs i avsnitt 8.1.3.

I det förebyggande arbetet kan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten använda dataanalys och urval.¹²

11 § Personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) får behandlas om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

I andra fall får känsliga personuppgifter inte behandlas.

Denna paragraf kommenteras ovan. Ingen ändring i förhållande till motsvarande förslag under alternativ A.

Särskilda bestämmelser om dataanalyser och urval

12 a § För att göra dataanalyser och urval vid tillämpningen av 8 § får Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behandla följande personuppgifter:

1. uppgifter som myndigheten förfogar över eller samlar in till följd av verksamhet enligt 2 §, och

2. uppgifter som lämnas till myndigheten för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas för sådana dataanalyser och urval.

Denna paragraf kommenteras ovan. Den har samma innebörd som motsvarande förslag i alternativ A, förutom att formuleringen ”vid tillämpningen av” i första stycket ersätter ordet ”enligt”.

12 b § När Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behandlar personuppgifter vid tillämpningen av 8 § för att göra dataanalyser och urval ska myndigheten dokumentera avvägningen mellan det avsedda resultatet med åtgärden och intrånget i enskildas personliga integritet. Även de metoder och sökbegrepp som används för att ta fram urval ska dokumenteras.

All dokumentation ska göras på ett sådant sätt att det möjliggör kontroll i efterhand.

¹² Jämför prop. 2023/24:29, s. 39. Regeringen ansåg i fråga om kontrollåtgärder att det inte var aktuellt att särskilt föreskriva om arbetet med dataanalys och urval.

Denna paragraf kommenteras ovan. Den har samma innebörd som motsvarande förslag i alternativ A, förutom att formuleringen ”vid tillämpningen av” i första stycket ersätter ordet ”enligt”.

Ikraftträdandebestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Ikraftträdande behandlas i avsnitt 8.11.

Av *punkten* ett framgår att lagen träder i kraft den 1 januari 2027.

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

23 kap. Sekretess till skydd för enskild i utbildningsverksamhet, m.m.

1 § Sekretess gäller i förskola och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800) som kompletterar eller erbjuds i stället för förskola för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden som rapporteras till Statens skolverk enligt lagen (2027:0000) om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen reglerar vad som gäller för sekretess till skydd för enskild i utbildningsverksamhet som ges i förskola och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800). Övervägandena framgår av avsnitt 9.4.16.

Av bestämmelsens *andra stycke*, som är nytt, framgår att sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga förhållande som rapporteras till Skolverket enligt lagen om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet. Sekretess kommer att gälla för de sammanställningar av uppgifter som upprättas hos utbildningsverksamheten för att fullgöra rapporteringsskyldigheten till Skolverket. Uppgifterna omfattas av absolut sekretess.

Offentlighetsprincipen gäller inte hos enskilda huvudmän på samma sätt som hos offentliga huvudmän. Motsvarande samman-

ställningar av uppgifter för att fullgöra rapporteringsskyldigheten hos utbildningsverksamhet med enskilda huvudmän är alltså inte allmänna handlingar.

2 § Sekretess gäller i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretess gäller på det område som anges i första stycket dels i särskild elevstödande verksamhet i övrigt för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. Sekretessen gäller dock endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

Sekretess gäller på det område som anges i första stycket i andra fall än som avses i första och andra styckena för uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden som rapporteras till Statens skolverk enligt lagen (2027:000) om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen reglerar vad som gäller för sekretess till skydd för enskild i utbildningsverksamhet som ges i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Övervägandena framgår av avsnitt 9.4.16.

Av bestämmelsen *fyärde stycke*, som är nytt, framgår att sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga förhållande som rapporteras till Skolverket enligt lagen om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet. Sekretess kommer att gälla för de sammanställningar av uppgifter som upprättas hos utbildningsverksamheten för att fullgöra rapporteringsskyldigheten till Skolverket. Uppgifterna omfattas av absolut sekretess.

Offentlighetsprincipen gäller inte hos enskilda huvudmän på samma sätt som hos offentliga huvudmän. Motsvarande sammanställningar av uppgifter för att fullgöra rapporteringsskyldigheten hos utbildningsverksamhet med enskilda huvudmän är alltså inte allmänna handlingar.

3 § Sekretess gäller i fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800) som erbjuds i stället för fritidshem för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan särskild elevstödande verksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretess gäller i övrigt på det område som anges i första stycket för annan uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden som rapporteras till Statens skolverk enligt lagen (2027:000) om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen reglerar vad som gäller för sekretess till skydd för enskild i utbildningsverksamhet som ges i fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800) som erbjuds i stället för fritidshem. Övervägandena framgår av avsnitt 9.4.16.

Av bestämmelsen *tredje stycke*, som är nytt, framgår att sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga förhållande som rapporteras till Skolverket enligt lagen om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet. Sekretess kommer att gälla för de sammanställningar av uppgifter som upprättas hos utbildningsverksamheten för att fullgöra rapporteringsskyldigheten till Skolverket. Uppgifterna omfattas av absolut sekretess.

Offentlighetsprincipen gäller inte hos enskilda huvudmän på samma sätt som hos offentliga huvudmän. Motsvarande sammanställningar av uppgifter för att fullgöra rapporteringsskyldigheten hos utbildningsverksamhet med enskilda huvudmän är alltså inte allmänna handlingar.

40 kap. Sekretess till skydd för enskild hos övriga myndigheter och i övriga verksamheter

7 g § Sekretess gäller hos Statens skolverk för en uppgift om enskilds personliga förhållanden enligt lagen (2027:000) om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet.

För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Paragrafen, som är ny, reglerar sekretess hos Skolverket för uppgifter om enskilds personliga förhållanden enligt lagen om register över barns och elevers frånvaro och närvaro i utbildningsverksamhet.

Övervägandena framgår av avsnitt 9.4.16.

Av bestämmelsens *första stycke* framgår att absolut sekretess gäller för sådana uppgifter som omfattas av bestämmelsen. Sekretessen avser uppgifter om enskilds personliga förhållanden som kan hänföras till den enskilde.

Av bestämmelsens *andra stycke* framgår att för uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

7 h § Får en myndighet från Statens skolverk en uppgift om barns eller elevers frånvaro eller närvaro i utbildningsverksamhet som är sekretessreglerad till skydd för enskilds intresse, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten.

Första stycket ska inte tillämpas på en uppgift när det finns en annan primär sekretessbestämmelse än 40 kap. 7 g § till skydd för samma intresse som är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten.

Paragrafen, som är ny, reglerar vad som gäller för överföring av sekretess. Övervägandena framgår av avsnitt 9.4.16.

Av bestämmelsens *första stycke* framgår att om myndighet får en uppgift om barns eller elevers närvaro eller frånvaro från Skolverket blir sekretessbestämmelsen i 40 kap. 7 g § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tillämplig hos den mottagande myndigheten.

Av bestämmelsen *andra stycke* framgår att första stycket inte ska tillämpas när det finns en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig för uppgiften hos den mottagande myndigheten.

Ikraftträdandebestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Ikraftträdande behandlas i avsnitt 9.4.18.

Av *punkten ett* framgår att lagen träder i kraft den 1 januari 2027.

14.6 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) – för alternativ A om ändring i 114 kap. SFB

28 kap. Sekretess till skydd för enskild när det gäller socialförsäkringar, studiestöd, arbetsmarknad, m.m.

1 b § Sekretess gäller vid dataanalyser och urval i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamhet som avses i 114 kap. 8 § socialförsäkringsbalken, för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Paragrafen, som är ny, reglerar sekretess för uppgifter som förekommer vid dataanalys och urval hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.3 och 8.10.7.

Enligt *första stycket* gäller sekretess vid dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i Försäkringskassans och Pensionsmyndighets verksamhet enligt 114 kap. 8 § SFB.

Bestämmelsen riktar sig till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Bestämmelsen innebär att det råder absolut sekretess för samtliga uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i den aktuella verksamheten. Med enskild avses en fysisk person.

I *andra stycket* föreskrivs att sekretessen gäller i högst femtio år för uppgift i en allmän handling.

Överföring av sekretess

5 a § Får en domstol en uppgift som är sekretessreglerad i 28 kap. 1 b § från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos domstolen.

I paragrafen, som är ny, regleras sekretess för en uppgift som lämnats till en domstol. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.6.

Överföring av sekretess innebär att en sekretessbestämmelse blir tillämplig på en uppgift även hos den mottagande myndigheten. Utan en bestämmelse om överföring av sekretess skulle uppgifter om enskilda som tagits fram med dataanalys och urval hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten vid en domstolsprövning riskera att bli offentliga hos en domstol. I detta fall har domstolen således

att tillämpa samma sekretessbestämmelse som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

17 § Den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll som har gjorts med stöd av 16 § andra meningen inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1 b § första stycket inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

I paragrafen finns bestämmelser om rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.8.

Den föreslagna ändringen gäller andra stycket i bestämmelsen. Ändringen är en följd av att den nya paragrafen, 28 kap. 1 b § OSL, införs. Den innebär att tystnadsplikten som följer av dessa bestämmelser inskränker den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Ikraftträdandebestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Ikraftträdande behandlas i avsnitt 8.11.

Av punkten ett framgår att lagen träder i kraft den 1 januari 2027.

14.7 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) – för alternativ B om ändring i 114 kap. SFB

28 kap. Sekretess till skydd för enskild när det gäller socialförsäkringar, studiestöd, arbetsmarknad, m.m.

1 b § Sekretess gäller vid förebyggande åtgärder i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamhet som avses i 114 kap. 8 § 1 a socialförsäkringsbalken för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller vid dataanalyser och urval hos Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamhet som avses i 114 kap. 8 § socialförsäkringsbalken, för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Paragrafen, som är ny, reglerar sekretess för uppgifter som förekommer vid förebyggande åtgärder hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.4 och 8.10.7.

Enligt *första stycket* gäller sekretess vid förebyggande åtgärder i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamhet som avses i 114 kap. 8 § 1 a SFB. Sekretessen avgränsas med ett rakt skaderekvisit. I det fall dataanalys och urval används i samband med förebyggande åtgärder omfattas uppgifterna i stället av sekretesskyddet i bestämmelsens andra stycke.

I *andra stycket* regleras sekretess när Försäkringskassan och Pensionsmyndighetens använder dataanalys och urval. Sekretessen gäller för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden vid användningen av dataanalys och urval. Bestämmelsen innebär att det vid dataanalys och urval råder absolut sekretess för samtliga uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Med enskild avses en fysisk person. Absolut sekretess gäller oavsett för vilket ändamål i 114 kap. 8 § SFB personuppgiftsbehandlingen sker.

Till skillnad mot bestämmelsen i 28 kap. 1 § OSL riktar sig bestämmelsen i sin helhet endast till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

I *tredje stycket* föreskrivs att sekretessen gäller i högst femtio år för uppgift i en allmän handling.

Överföring av sekretess

5 a § *Får en domstol en uppgift som är sekretessreglerad i 28 kap. 1 b § från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos domstolen.*

Denna paragraf kommenteras ovan. Den har samma innebörd som motsvarande förslag i alternativ A.

17 § Den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll som har gjorts med stöd av 16 § andra meningen inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1 b § första och andra stycket inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Denna paragraf kommenteras ovan. Den har samma innebörd som motsvarande förslag i alternativ A.

Ikraftträdandebestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Ikraftträdande behandlas i avsnitt 8.11.

Av *punkten* ett framgår att lagen träder i kraft den 1 januari 2027.

Kommittédirektiv 2024:59

Ökad digitalisering på socialförsäkringsområdet för att motverkabidragsbrott och förebygga felaktiga utbetalningar

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juni 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över möjligheterna att öka digitaliseringen på socialförsäkringsområdet med utgångspunkt i förmånerna sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och bostadsbidrag samt bostadstillägg till pensionärer. Syftet är dels att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar, dels att kunna ge mer individanpassad service och effektivisera handläggningen av socialförsäkringsärenden.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och lämna förslag till hur Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten digitalt och med stöd av ny teknik (såsom AI) kanta tillvara befintliga interna uppgifter och hämta in uppgifter digitalt som behövs från andra än den sökande för att bedöma rätten till och ersättningsens storlek vad gäller förmånerna sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och bostadsbidrag samt bostadstillägg till pensionärer, med utgångspunkt i de av 2021 års bidragsbrottsutredning identifierade gemensamma riskerna,
- sammanfatta de möjligheter som identifierats under arbetet när det gäller att nyttja digitaliseringen inom socialförsäkringens övriga förmåner och andra förmåner som administreras av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2025.

Digitaliseringens möjligheter bör utredas

Regeringen bedömer i budgetpropositionen för 2024 att cirka 15–20 miljarder kronor betalas ut felaktigt från välfärdssystemen varje år. Ungefär 90 procent av det totalt skattade beloppet uppskattas vara orsakat av att felaktiga uppgifter ligger till grund för utbetalningarna. Det handlar bl.a. om felaktiga uppgifter om 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). Ungefär hälften av det felaktigt utbetalda beloppet har uppskattats bero på avsiktligt felaktiga underlag. De s.k. omfattningsstudier som bl.a. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten genomför vart fjärde år och som syftar till att uppskatta omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från enskilda systemvisar på att en avsevärd andel av de felaktiga utbetalningarna som betalas ut felaktigt från välfärdssystemen varje år kommer från socialförsäkrings-systemet. Försäkringskassan uppskattar i sina senaste omfattningsstudier att 9,3 miljarder kronor betalades ut felaktigt från myndigheten under 2021. Pensionsmyndigheten uppskattar i sina senaste omfattningsstudier för samma år att myndigheten felaktigt betalade ut 1,3 miljarder kronor.

Angrepp på utbetalande system och undandragande av skatter och avgifter bedöms fortfarande vara några av de allvarligaste hoten mot samhället från den organiserade brottsligheten (rapporten Myndighetsgemensam lägesbild – Organiserad brottslighet 2021 respektive 2023). Denna brottslighet riskerar att urholka både tilliten till och systemen i sig samt hota förtroendet för välfärdssamhället. För att upprätthålla legitimiteten i välfärdssystemen och för att de ska uppfattas som trovärdiga och rättvisa är det avgörande att förmåner och ersättningar endast beviljas den som har rätt till dem. En förutsättning för detta och för att kunna stävja angrepp på välfärdssystemen är att det finns korrekta och tillförlitliga beslutsunderlag.

Många felaktiga utbetalningar orsakas av att den enskilde oavsiktligt har lämnat felaktiga uppgifter. Det finns en rättmätig förväntan i samhället på att ett myndighetsbeslut om rätten till en förmån och ersättningens storlek är korrekt och tillförlitligt. Det är därför angeläget att myndigheterna har möjlighet att erbjuda en servicenivå som underlättar för den enskilde att göra rätt. En ökad service som minskar

utrymmet för den enskilde att själv lämna uppgifter skulle också göra det svårare att med uppsåt tillskansa sig medelfelaktigt.

Utformningen av regelverket inom socialförsäkringsområdet kan bära på risker som gör det sårbart för bidragsbrott och felaktiga utbetalningar. Socialförsäkringsbalken trädde i kraft i januari 2011 men har sin grund i regelverk som utformades långt innan dess. Information som tidigare lämnades på papper eller per telefon av den enskilde skickas nu till övervägande del digitalt. Samhället har dessutom de senaste åren genomgått stora förändringar bl.a. genom en ökad rörlighet över Sveriges gränser, vilket har gjort det svårare för myndigheterna att avgöra om den enskilde är bosatt i Sverige. En centralisering av ärendehandläggningen har ytterligare bidragit till att det har blivit svårare att verifiera uppgifter som den enskilde lämnar. Enskildas socialförsäkringsärenden innehåller ofta känslig information, vilket gör det nödvändigt att värna den personliga integriteten och motverka att information om den enskilde sprids. Samtidigt har förekomsten av bidragsbrott och omfattningen av de felaktiga utbetalningarna skapat ett större behov av kontrollfunktioner.

Den offentliga förvaltningen står till följd av den digitala utvecklingen inför en rad utmaningar framöver, men även möjligheter. Den digitala utvecklingen går snabbt och skapar potential för automatisering, samverkan och nyttjande av möjligheter med ny teknik såsom artificiell intelligens (AI). Digitaliseringen erbjuder även potential att uppnå en mer effektiv administration av socialförsäkringens förmåner. Både förväntningar från enskilda invånare och Sveriges åtaganden enligt EU:s digitala agenda ökar dessutom behovet av att socialförsäkringsmyndigheterna fortsätter att anpassas till det digitala samhället. Den beslutade digitala agendan tillsammans med EU:s digitala kompass för 2030 innebär att medlemsländerna bör nyttja digitaliseringen för att genomföra ett paradigmskifte för hur medborgare och offentlig förvaltning interagerar och för att säkerställa interoperabilitet för alla offentliga tjänster. Målsättningen är att offentliga onlinetjänster till 2030 ska vara lätta att använda, effektiva och individanpassade med hög nivå av säkerhet och skydd för den personliga integriteten. En högre nivå av anpassad service kan bidra till en minskad risk för felaktiga utbetalningar som utan avsikt orsakas av den enskilde.

Uppdraget att möjliggöra för myndigheterna att med stöd av digitalisering ta tillvara befintliga interna uppgifter och hämta in uppgifter som behövs som underlag för beslut

2021 års bidragsbrottsutredning anger i betänkandet Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen (SOU 2023:52) att förmånerna sjukpenning, tillfällig föräldrapenning, föräldrapenning och bostadsbidrag ingår i den grupp av identifierade förmåner där stora belopp betalas ut felaktigt och där andelen misstänkta avsiktliga fel är stort. Utredningen urskiljer att det i denna grupp finns flera gemensamma risker för bidragsbrott och felaktiga utbetalningar:

- arbete trots förmån,
- felaktiga inkomstuppgifter, och
- vistelse eller bosättning utomlands.

De främsta orsakerna till bidragsbrott och felaktiga utbetalningar är att enskilda lämnar oriktiga uppgifter eller låter bli att anmäla ändrade förhållanden. Förfarandet att den sökande lämnar uppgifter utan att dessa kan verifieras mot en tillförlitlig källa utgör en överhängande risk för att beslut om förmåner från socialförsäkringen fattas utifrån felaktiga underlag. 2021 års bidragsbrottsutredning bedömer därför att de beslutande myndigheterna bör ges utökade möjligheter att från andra myndigheter och aktörer digitalt hämta in de uppgifter som ligger till grund för beslut om förmåner. På så sätt kan uppgifterna enkelt kontrolleras och verifieras mot tillförlitliga källor.

Det är också angeläget att de uppgifter som myndigheterna begärt in i handläggningssystemen på ett enkelt sätt kan rättas och uppdateras vid förändrade förhållanden som kan påverka rätten till en förmån eller ersättningens storlek. Likaså är det värdefullt om uppgifter som har lämnats till myndigheten tillvaratas i andra ärenden.

Både från ett brottsförebyggande perspektiv och som en serviceåtgärd skulle ett förfarande kunna tillämpas där inhämtade uppgifter och beslutsunderlag i fler fall än i dag presenteras för den försäkrade att kontrollera och vidimera t.ex. vid ansökan om en förmån. En sådan ordning skulle minska nuvarande tids- och resurskrävande manuella kompletteringar och därmed erbjuda en högre grad av service och effektivitet i ärendehandläggningen, vilket ligger i den enskildes intresse. Det skulle dessutom ha potential att minska antalet felaktiga utbetalningar

och återkrav som beror på att den sökande avsiktligt eller oavsiktligt lämnat felaktiga uppgifter eller låtit bli att meddela förändringar. Möjligheter och risker med ett sådant arbetssätt har bl.a. diskuterats av Delegationen för korrekta utbetalningar i rapporten Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (s. 54 och 55). Vid utformningen av ett sådant förfarande behöver skyddet för den personliga integriteten särskilt beaktas.

Myndigheternas möjlighet att hämta in uppgifter digitalt regleras genom bestämmelser om uppgiftsskyldighet, sekretess och personuppgiftsbehandling. Inom detta område har det under 2024 införts en ny dataskyddsreglering för socialförsäkringen med utökade möjligheter till personuppgiftsbehandling för att bl.a. genomföra kontrollåtgärder och utbyta uppgifter digitalt. Vidare väntas lagen om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet, som träder i kraft den 1 juli 2024, underlätta informationsutbytet mellan berörda myndigheter i syfte att motverka felaktiga utbetalningar. Regeringen bedömer i förarbetena till lagen att tillgången till inkomstuppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationer kommer att öka för flera av aktörerna som beslutar om ersättningar från välfärdssystemen och därigenom leda till att felaktiga utbetalningar som beror på felaktiga uppgifter om inkomst och arbete kommer att minska (prop. 2023/24:85 s. 74).

Det finns även ett antal pågående utredningar, t.ex. Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter (Ju 2023:22) och pågående lagstiftningsarbeten, bl.a. med anledning av förslag som lämnats av 2021 års bidragsbrottsutredning, som utredaren behöver förhålla sig till. Vidare pågår arbete med den europeiska digitala identitetsplånboken (se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1183). Därtill pågår ett flertal initiativ inom digitaliseringsområdet bl.a. inom arbetet för att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar inom de nämnda socialförsäkringsförmånerna. I delbetänkandet En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen (SOU 2023:47) föreslår 2022 års skatteförfarandeutredning att arbetsgivare i samband med arbetsgivardekla-

rationen ska uppge om ersättningen som redovisas i arbetsgivardeklarationen har påverkats av frånvaro som kan ge rätt till föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning. Dessutom har regeringen i budgetpropositionen för 2024 aviserat en ambition om att vid beräkning av bostadsbidrag använda uppgifterna på individnivå i arbetsgivardeklarationerna (vilka lämnas månatligen) som inkomstunderlag. Åtgärden bedöms kunna minska förekomsten av felaktiga utbetalningar, återkrav och skuldsättning inom bostadsbidrag eftersom bostadsbidrag kommer att lämnas med ett mer korrekt belopp från början. Det förekommer dock andra risker för avsiktliga felaktiga utbetalningar inom bostadsbidrag som inte nödvändigtvis kan identifieras genom framtida användning av uppgifter på individnivå, såsom den av 2021 års bidragsbrottsutredning identifierade risken att den försäkrade, utan myndigheternas kännedom, vistas eller är bosatt utomlands.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten administrerar ett stort antal socialförsäkringsförmåner och andra förmåner. Utredaren ska dock göra sin analys av möjligheterna till ökad digitalisering på socialförsäkringsområdet med utgångspunkt i förmånera sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och bostadsbidrag samt bostadstillägg till pensionärer. Dessa förmåner har av 2021 års bidragsbrottsutredning identifieras som förmåner där stora belopp betalas ut felaktigt och där andelen misstänkta avsiktliga fel är stort. Samma bild framkommer också i de senaste omfattningsstudierna av felaktiga utbetalningar som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten genomfört.

Sammanfattningsvis finns det, i syfte att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar och för att kunna erbjuda en hög grad av service och effektivitet i ärendehandläggningen, anledning att se över hur uppgifter som behövs för underlag till beslut kan hämtas in, tillvaratas och kontrolleras mot tillförlitliga källor. Ambitionen ska vara att undvika risker för att handläggningstiderna förlängs.

Utredaren ska därför

- identifiera hinder i nuvarande regelverk som innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte digitalt kan ta tillvara befintliga interna uppgifter eller hämta in uppgifter digitalt som behövs från andra än den sökande för att bedöma rätten till en socialförsäkringsförmån och ersättningens storlek,

- analysera och lämna förslag till hur myndigheterna digitalt och med stöd av ny teknik (såsom AI) kan ta tillvara befintliga interna uppgifter och hämta in uppgifter digitalt som behövs från andra än den sökande för att bedöma rätten till ersättning och ersättningens storlek i fråga om förmånerna sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och bostadsbidrag samt bostadstillägg till pensionärer, med utgångspunkt i de av 2021 års bidragsbrottsutredning identifierade gemensamma riskerna,
- analysera och lämna förslag till hur myndigheterna kan kontrollera och kvalitetssäkra uppgifter som lämnats av den sökande eller inhämtats från andra aktörer,
- i sina förslag beakta hur den kommande europeiska digitala identitetsplånboken, med attesterade attributintyg, kan användas för att säkerställa att uppgifter som lämnats av den sökande är korrekta,
- analysera lämnade förslag i förhållande till förvaltningsrättsliga principer och regelverk, regelverk om offentlighet och sekretess och dataskydd, och
- lämna nödvändiga författningsförslag som dock inte får medföra att de grundläggande förutsättningarna för rätten till en förmån ändras.

Utredaren ska använda sig av analysmodellen crime proofing som är ett sätt att förebygga fel och brott mot välfärdssystemen. Modellen går ut på att riskanalysera regelverk eller andra system som styr t.ex. gynnande beslut, tillstånd, avtal eller utbetalningar. Denna systematiska analys är ett stöd i att ta fram förslag för ändringar av regler som antingen minskar möjligheterna till brott eller stärker möjligheterna till kontroll.

Uppdraget att ta tillvara identifierade lärdomar kring nyttjande av digitaliseringen inom socialförsäkringen

Det är angeläget att de myndigheter som administrerar socialförsäkringen ges förutsättningar att förena service till enskilda med effektiva kontrollfunktioner som förhindrar bidragsbrott och felaktiga utbetalningar. 2021 års bidragsbrottsutredning gör antagandet att förmåner som innehåller liknande villkor delar samma förhöjda risk

för att förmåner beviljas och ersättning betalas ut felaktigt. I syfte att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar, och för att möjliggöra individanpassad service och effektivisering inom hela socialförsäkringen, är det därför viktigt att lärdomar från analysen av förmånerna sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och bostadsbidrag samt bostadstillägg till pensionärer tillvaratas även inom andra förmåner som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten administrerar.

Utredaren ska därför

- sammanfatta de digitaliseringsmöjligheter inom socialförsäkringen och andra förmåner som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten administrerar som identifierats under arbetet, och
- förmedla eventuella risker med ökad digitalisering, automatisering och användning av AI inom socialförsäkringen som bör beaktas vid framtida framtagande av förslag.

Konsekvensbeskrivningar

De förslag utredaren lämnar ska ha sin grund i en konsekvensutredning i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Som en del av konsekvensutredningen ska utredaren redovisa de konsekvenser som de lämnade förslagen bedöms få för enskilda, bl.a. i fråga om den personliga integriteten. En integritetsanalys ska göras som beaktar behovet av skydd för den personliga integriteten. Utredaren ska vidare bedöma de konsekvenser som de lämnade förslagen bedöms få för de berörda statliga myndigheterna samt för brottsbekämpningen när det gäller statliga ersättningar och förmåner som omfattas av bidragsbrottslagen (2007:612). Även konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ska redovisas. Vidare ska kvantifierade effekter av bidragsbrott och felaktiga utbetalningar till följd av utredningens förslag redovisas. Dessutom ska de konsekvenser som utredningens förslag bedöms få för handläggningstiderna redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren inhämta synpunkter från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket och Myndigheten för digital förvaltning samt andra relevanta aktörer. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och regeringsuppdrag till myndigheter.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2025.

(Socialdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppgifter – åtgärder för god undervisning och läraryrkens attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisiär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska väståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. A.
77. En översyn av den statliga lönegarantin. A.
78. En reformerad underrättelseverksamhet. Fö.
79. Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. Fö.

80. Koordinatbestämda fastighetsgränser. Ju.
81. En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. Ju.
82. Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. LI.
83. Ett nationellt förbud mot tiggeri. Ju.
84. Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. S.
85. Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. LI.
86. Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. Fö.
87. Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. Ju.
88. Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. KN.
89. En moderniserad fiskelagstiftning. Volym 1 och 2. LI.
90. Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. Fi.
91. Nya regler om arv och testamente – bland annat ett testamentsregister i offentlig regi och ett stärkt skydd för efterlevande sambor. Ju.
92. En kulturkanon för Sverige. Ku.
93. En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk. Del 1 och 2. LI.
94. En säkrare utrikesförvaltning. UD.
95. Skärpta villkor för anhöriginvandring. Ju.
96. Fler möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
97. Krishantering och ändrade rörelse regler för försäkringsföretag. Volym I, II, III & IV. Fi.
98. En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten. LI.
99. Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar. Ju.
100. Åtgärder mot illegal ip-tv. Ku.
101. Anpassningar till AI-förordningen – säker användning, effektiv kontroll och stöd för innovation. Fi.
102. Bättre ansvarsfördelning. Ju.
103. En ny produktansvarslag. Ju.
104. Ny kärnkraft i Sverige – ett samlat system för omhändertagande av radioaktivt avfall. KN.
105. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
106. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
107. Sveriges nationella klimatmål – uppdaterat etappmål till 2030. KN.
108. Ett datalyft mot fel, fusk och frånvaro. S.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]
- Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]
- En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]
- Ny reglering för den arbetsmarknads-politiska verksamheten. [74]
- Det handlar om oss
– så bryter vi utanförskapet
och bygger en starkare gemenskap. [76]
- En översyn av den statliga löne-garantin. [77]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning
och utveckling. En översyn av
FoU-avdraget och expertskatte-
reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler
för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre
myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-
myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatteregler vid
försäljning av begagnade varor
och donation av livsmedel. [30]
- En starkare fondmarknad. [60]

- Folkbokföringsverksamhet, biometri och
brottsbekämpning. [75]
- Förmedling av post till personer med skydd
i folkbokföringen. [90]
- Fler möjligheter till ökat välbästand. [96]
- Krishantering och ändrade
rörelseregler för försäkringsföretag.
Volym I, II, III & IV. [97]
- Anpassningar till AI-förordningen – säker
användning, effektiv kontroll och stöd
för innovation. [101]
- Om överföring av Första AP-fondens
verksamhet och tillgångar till Tredje
och Fjärde AP-fonderna. [105]
- Om överföring av Sjätte AP-fondens
verksamhet och tillgångar till Andra
AP-fonden. [106]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-
försörjning av det civila försvaret. [6]
- En reformerad underrättelse-
verksamhet. [78]
- Samlade förmågor för ökad
cybersäkerhet. [79]
- Redo! En utredning om personalförsörj-
ningen av det militära försvaret. [86]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap.
[1]
- Några frågor om grundläggande
fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar.
[16]
- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus.
[23]

Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

Skärpta och tydligare krav på vandell för uppehållstillstånd. [33]

Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

Säkrare tivoli. [40]

Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]

Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]

Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]

Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]

En mer flexibel hyresmarknad. [65]

En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]

Koordinatbestämda fastighetsgränser. [80]

En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. [81]

Ett nationellt förbud mot tiggeri. [83]

Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. [87]

Nya regler om arv och testamente – bland annat ett testamentsregister i offentlig regi och ett stärkt skydd för efterlevande sambor. [91]

Skärpta villkor för anhörginvandring. [95]

Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar. [99]

Bättre ansvarsfördelning. [102]

En ny produktansvarslag. [103]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. [68]

Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. [88]

Ny kärnkraft i Sverige – ett samlat system för omhändertagande av radioaktivt avfall. [104]

Sveriges nationella klimatomål – uppdaterat etappmål till 2030. [107]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

En kulturkanon för Sverige. [92]

Åtgärder mot illegal ip-tv. [100]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]

En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. [64]

Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. [67]

Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. [69]

Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. [82]

Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. [85]

En moderniserad fiskelagstiftning. Volym 1 och 2. [89]

En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk. Del 1 och 2. [93]

En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten. [98]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. [61]

Ansaret för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. [63]

Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. [71]

Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. [84]

Ett datalyft mot fel, fusk och frånvaro. [108]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. [72]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. [36]

En säkrare utrikesförvaltning. [94]