

Justitiedepartementet
Grundlagsenheten

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar (SOU 2024:63), Ju2024/01778

Pensionsmyndigheten instämmer i utredningens förslag men lämnar följande synpunkter.

Avskaffad sekretess mellan myndigheter bör utredas

5.2.3 En ny huvudregel vore att föredra

Pensionsmyndigheten anser, i likhet med vad som har framförts i utredningen, att det finns ett behov av en genomgripande reform för att åstadkomma ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Det är därför angeläget att det skyndsamt tillsätts en utredning i syfte att se över regelverket samt frågan om avskaffad sekretess mellan myndigheter. Trots utredningens förslag om en ny generell sekretessbrytande bestämmelse samt befintlig lagstiftning som reglerar informationsutbytet mellan myndigheter i olika situationer, kvarstår det faktum att nuvarande regelverk är svåröverskådligt. Den föreslagna bestämmelsen kommer visserligen att innebära en utökad möjlighet att lämna ut uppgifter, såväl på eget initiativ som vid begäran, men utgör inte desto mindre ett ytterligare tillägg till det rådande komplexa och svårtillämpade sekretessregelverket. En avskaffad sekretess bör dessutom ge bättre förutsättningar för myndigheterna att effektivt fullgöra sina uppdrag, exempelvis avseende handläggning och kontroll.

Rutinmässiga och systematiska utlämnande möjliggörs

6.4 Något om vad den sekretessbrytande bestämmelsen innebär

I syfte att uppnå ett effektivt, ökat och ändamålsenligt informationsutbyte mellan myndigheter är den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) tänkt att möjliggöra ett *rutinmässigt utlämnande* av annars sekretessbelagda uppgifter. Det vill säga att de prövningar och överväganden som ska göras enligt bestämmelsen inte behöver göras utifrån de specifika omständigheterna i det enskilda fallet, så som sker idag vid prövning enligt generalklausulen (10 kap. 27 § OSL), utan istället kan göras på förhand. Utredningen förutsätter att myndigheterna i samråd, gemensamt tar fram lämpliga former för att se till att endast relevanta uppgifter utbyts.

Pensionsmyndigheten uppfattar här att myndigheterna enskilt och i samverkan på förhand kommer att behöva identifiera vilka uppgifter som respektive myndighet

www.pensionsmyndigheten.se

Pensionsmyndigheten

Box 38190
100 64 Stockholm

Telefon

0771-771 771

E-post

registrator@pensionsmyndigheten.se

Org.nr

202100-6255

typiskt sett har behov av i olika definierade typsituationer. Även intresseavvägningen kommer behöva ske på förhand utifrån de uppgifter och den typsituation som informationsutbytet rör. Pensionsmyndigheten anser att de överväganden och ställningstaganden som på detta sätt behöver göras på förhand bör dokumenteras, enskilt av respektive myndighet eller i samverkan mellan berörda myndigheter. En sådan dokumentation kommer även underlätta om det blir aktuellt att ompröva de ställningstaganden som ligger till grund för ett pågående informationsutbyte.

För att den föreslagna regleringen ska kunna leda till ett effektivt informationsutbyte mellan myndigheter förutsätter det emellertid inte endast att utbytet kan ske rutinmässigt, utan även att detta kan ske *systematiskt*. Det vill säga att utbytet inte ska behöva ske uppgift för uppgift i takt med att en enskild handläggare kommer i kontakt med uppgifterna, utan att utlämnandet ska kunna göras systematiskt och samlat av myndigheten.

Elektroniskt och automatiserat utlämnande - en förutsättning

Frågan om *hur* uppgifter ska utbytas hanteras inte i delbetänkandet utan avses att omhändertas i slutbetänkandet. Pensionsmyndigheten bedömer dock att en grundläggande förutsättning för att den föreslagna bestämmelsen ska få önskat genomslag är att utbytet av uppgifter kan ske elektroniskt och genom automatiserade lösningar, då utbytet kommer att avse stora volymer av uppgifter. En sådan utveckling förutsätter i sin tur att myndigheternas dataarkitektur harmoniseras och att nödvändiga IT-system kommer på plats samt att tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder vidtas.

För att myndigheterna ska kunna göra sådana nödvändiga investeringar måste det dock vara otvetydigt att den föreslagna bestämmelsen ska tillämpas på detta sätt. Mot denna bakgrund hade det varit önskvärt att möjligheten till rutinmässiga och systematiska utlämnanden kom till direkt uttryck i regleringen. Om detta inte är möjligt anser Pensionsmyndigheten att detta måste tydliggöras på annat sätt i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

För att utbytet ska vara möjligt förutsätts också att samtliga myndigheters registerförfattningar medger ett sådant uppgiftslämnande. Även denna fråga återstår för utredningen att behandla inom ramen för slutbetänkandet. Pensionsmyndigheten bedömer att myndighetens behov av registerlagstiftning, 114 kap. socialförsäkringsbalken, kommer att förändras över tid och i takt med samhällsutvecklingen samt med förändrad offentlighets- och sekretesslagstiftning. Med hänsyn till detta behövs bredare och likalydande ändamålsbestämmelser för myndigheterna som bättre svarar mot kommande behov på kort och lång sikt.

Behov av att förmånsregelverken justeras eller nya offentliga register skapas

Förmånsregelverken på socialförsäkringsområdet är i många fall uppbyggda utifrån att enskilda själva ska lämna ett stort antal uppgifter om omständigheter som har betydelse för rätten till ersättning samt storleken på denna. I vissa fall rör det sig om uppgifter som inte kan inhämtas eller valideras från befintliga offentliga register eller andra myndigheter. Förhållanden av betydelse för rätten till och storleken på ersättningen kan även ändras över tid och behöver då anmälas till myndigheten för att korrekt ersättning fortsatt ska betalas ut. Även om den föreslagna sekretessbrytande

bestämmelsen införs, och även om sekretessen framöver skulle avskaffas mellan myndigheter består en stor utmaning i att ändrade förhållanden behöver anmälas till myndigheten löpande av den enskilde.

Löpande uppgiftslämnande under lång tid är svårt för enskilda att uppfylla, svårt för myndigheter att kontrollera och svårt att fullt ut digitalisera. Det leder till dyrare och mer manuell administration, större felkällor och högre grad av felaktiga utbetalningar. I nuläget ser Pensionsmyndigheten två olika sätt för att lösa detta problem. Antingen ändras reglerna i socialförsäkringsbalken så att vissa förmånsbeslut kan fattas på schabloniserade eller redan tillgängliga uppgifter, exempelvis månadsuppgifter hos Skatteverket. Eller så införs skyldighet för privata aktörer att lämna uppgifter till ett nytt offentligt register, exempelvis utifrån förslagen i SOU 2023:63 om att uppgifter om hyreskostnad bör ingå i lägenhetsregistret. Det finns dock en begränsning i vilka uppgifter som kan förväntas samlas i offentliga register.

En delvis överlappande reglering

6.7 En delvis överlappande reglering måste accepteras

Utredningen konstaterar att den föreslagna bestämmelsen inte är subsidiär i förhållande till annan lagstiftning utan ska tillämpas tillsammans med övriga sekretessbrytande bestämmelser både i och utanför OSL. Vidare konstateras att det kommer finnas en överlappning mellan befintlig lagstiftning och den nu föreslagna bestämmelsen. Utredaren menar därmed att det närmast blir en akademisk fråga om vilken bestämmelse som tillämpas i en given situation. När ett utlämnade inte kan se med stöd av annan reglering kommer 10 kap. 15 a § OSL i de flesta fall kunna användas för att lämna ut uppgifterna.

Pensionsmyndigheten bedömer att myndigheten redan utifrån befintlig lagstiftning i stor utsträckning har rättsligt stöd och möjligheter att både lämna ut och begära in de uppgifter som Pensionsmyndigheten behöver från andra myndigheter. Utifrån myndighetens uppdrag att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte sker och motverka bidragsbrott finns för uppgiftsutbyte idag stöd i bl.a. lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (FUT) samt lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (LUFFA), varav den senare trädde i kraft så sent som den 1 juli 2024. Dock är det ännu för tidigt att bedöma och utvärdera effekten av den sistnämnda lagen.

Pensionsmyndigheten anser att det även fortsättningsvis måste vara tydligt med stöd av vilka bestämmelser som uppgifter lämnas ut. Då den föreslagna bestämmelsen inte är subsidiär får det antas att det står myndigheterna fritt att själva avgöra med stöd av vilken bestämmelse som ett utlämnande ska ske när det finns flera olika sekretessbrytande bestämmelser att tillämpa. Det är dock svårt att bedöma i vilken omfattning myndigheter kommer att begära ut uppgifter med stöd av den föreslagna bestämmelsen samt om det kommer innebära ett ökat uppgiftslämnande för Pensionsmyndigheten eftersom det alltså redan finns lagstiftning som medger utlämnande i stor utsträckning. Däremot kommer en ny generell sekretessbrytande bestämmelse kunna förenkla uppgiftsutbytet i praktiken, i synnerhet för myndighetens handläggare, eftersom bestämmelsen kommer att kunna tillämpas brett i ett flertal

olika situationer. Bestämmelsen kan därmed komma att minska komplexiteten i uppgiftsutbytet myndigheter emellan samt leda till ett effektivare uppgiftsutbyte.

Utbyte av odokumenterade uppgifter

6.4 Något om vad den sekretessbrytande bestämmelsen innebär

Enligt utredningen får även uppgifter som inte finns dokumenterade på myndigheten lämnas ut på eget initiativ med stöd av den föreslagna bestämmelsen. I författningskommentarerna tas som exempel upp när en handläggare vid en kontroll uppmärksammar omständigheter som saknar relevans för den aktuella ärendehandläggningen. Om handläggaren inte dokumenterar dessa uppgifter finns de endast som en minnesbild hos handläggaren. Utöver detta exempel är det oklart vilka andra typer av situationer som utredningen ser kan aktualiseras eller vilket samlat behov som ligger till grund för formuleringen kring utlämnandet av minnesbilder.

För att kunna lämna ut minnesbilder på eget initiativ förutsätts också att den enskilda handläggaren har kännedom om att uppgiften är av relevans för en annan myndighet. Det får antas att utredaren här ser framför sig att myndigheter på förhand och i samverkan har klarat ut vilken typ av uppgifter mottagande myndighet kan tänkas behöva och att detta därefter har tydliggjorts för handläggarna, så att minnesbilden kan lämnas ut.

Pensionsmyndigheten anser det angeläget att myndigheterna kan utbyta erforderliga uppgifter sinsemellan. Dock anser Pensionsmyndigheten att det saknas diskussioner och överväganden om rättssäkerhetsperspektivet för den enskilda vid utlämnade av minnesbilder. För de fall en uppgift inte lämnas ut direkt finns en stor risk för att minnesbilden förvanskas. Det kan i sin tur leda till att ytterligare utredningsåtgärder behöver vidtas hos den mottagande myndigheten samt riskera att utsätta den enskilde för ogrundad misstanke och därigenom ett oproportionerligt intrång i den personliga integriteten. Det finns även en risk för att en osäker minnesbild får ytterligare spridning till fler myndigheter med ytterligare följdverkningar.

Risk för en schablonartad intresseavvägning

7.2.2 Utformningen av intresseavvägningen

Utredningens förslag bygger på uppfattningen att ett utbyte av uppgifter mellan myndigheter i regel ska ha företräde framför andra intressen och att en begäran om utlämnande därmed endast undantagsvis ska kunna nekas. Den föreslagna regleringen innehåller emellertid en intresseavvägning som tar sikte på de fall där den personliga integriteten väger tyngre än det allmännas intresset av att uppgifterna lämnas ut. Som exempel på situationer som kan bli aktuella exemplifieras skydd av företags-hemligheter och uppfinningar samt visselblåsare. I utredningen saknas dock tydliga resonemang om andra mera vanligt förekommande situationer som bör kunna aktualiseras. I Pensionsmyndighetens ärendehandläggning förekommer exempelvis personer som har skyddade personuppgifter, vilket även bör förekomma hos många andra myndigheter. Det torde även finnas andra typfall att nämna där den personliga integriteten bör väga tyngre än det allmänna intresset.

För att den föreslagna regleringen ska bli rättssäker och lätt att tillämpa är det därför av största vikt att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet tydliggörs ytterligare i vilka

situationer skyddet för den personliga integriteten och den enskildes uppgifter trots allt väger tyngre än intresset av att uppgifter lämnas ut.

I utredningen konstateras att det är intresseavvägningen som ska säkerställa att behovet av skydd för den personliga integriteten tillgodoses. Intresseavvägningen anges också som en förutsättning för att bestämmelsen ska anses proportionerlig. I den föreslagna regleringen kan och avses intresseavvägningen emellertid ske schablonartat. Pensionsmyndigheten anser att ett rutinemässigt informationsutbyte är en nödvändig förutsättning för att uppnå de önskade effekterna av bestämmelsen. För att det ska kunna uppnås skulle utredningens argumentation om intresseavvägningen mot integritetsperspektivet behöva förstärkas.

Rättslig grund för utlämnande på eget initiativ

6.4 Något om vad den sekretessbrytande bestämmelsen innebär

Utredningen bedömer att den vidarebehandling av personuppgifter som ett utlämnande på myndigheters eget initiativ innebär kan ske med stöd av artikel 6.4 i dataskyddsförordningen. Utredningen menar att förenlighetsprövningen i samband med ett sådant uppgiftslämnande bör kunna avstås baserat på rättsfallet HFD 2021 ref 10. Finalitetsprincipen och dess förhållande till 6 kap. 5 § OSL har även diskuterats i förarbeten (t.ex. prop. 2017/18:232). I rättsfallet konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att en personuppgiftsansvarig myndighet inte behöver göra någon kontroll av om ett utlämnande är förenligt med finalitetsprincipen vid uppgiftslämnande på begäran med stöd av 6 kap. 5 § OSL (s. 263ff). Vid utlämnande på begäran enligt 6 kap. 5 § OSL har myndigheterna alltså rättslig grund för utlämnandet med stöd av bestämmelsen. Pensionsmyndigheten förutsätter dock att frågan om den rättsliga grunden för behandling vid utlämnande *på eget initiativ* kommer att klarläggas ytterligare i det fortsatta utredningsarbetet, motsvarande de förslag som lämnades i Ds. 2022:13, *Utökat informationsutbyte*.

Säkerhetsaspekter

Bestämmelsen syftar till att möjliggöra att myndigheterna i större utsträckning får tillgång till de uppgifter som behövs för att fullgöra respektive myndighets uppdrag. Det innebär att utbytet ska vara avgränsat till uppgifter som myndigheterna är i behov av, varken mer eller mindre. Pensionsmyndigheten bedömer dock att en konsekvens av bestämmelsen kan bli ett ökat antal samlingar av aggregerade personuppgifter. Fler och större uppgiftssamlingar av uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden kan därmed få ett ökat skyddsvärde liksom ett större skyddsbehov. Även konsekvenserna av exempelvis IT-incidenter, obehöriga intrång eller cyberattacker kan bli mer omfattande när allt fler uppgifter ansamlas.

För att myndigheterna ska kunna fatta så korrekta beslut som möjligt förutsätts att myndigheten har tillgång till korrekta uppgifter. Informationssäkerhetsarbetet handlar om att säkerställa skyddet av den information som myndigheten hanterar samt dess konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet. Pensionsmyndigheten bedömer att det kan finnas en ökad risk för att felaktiga uppgifter får en snabbare spridning till flera myndigheter till följd av de volymer av uppgifter som kan komma att utbytas mellan myndigheterna. Redan idag finns behov av och författningsreglerade krav på en säker informationshantering. EU:s direktiv om åtgärder för en hög gemensam cyber-

2024-12-17

6 (6)
Dok.bet. PID288575
Version 1.0
Dnr/ref. VER 2024-336

säkerhetsnivå i hela unionen (NIS2-direktivet) och EU:s direktiv om kritiska entiteters motståndskraft (CER-direktivet) innebär också ett uppdaterat och skärpt regelverk för cybersäkerhet. Pensionsmyndigheten anser att även säkerhetsperspektivet behöver belysas ytterligare i det fortsatta arbetet kring hur uppgifter ska utbytas och hanteras.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Anna Pettersson Westerberg efter föredragning av jurist Stayesh Abdollahi Godenius. I beredningen av ärendet har verksamhetsutvecklare Axel Jönsson och dataskyddsspecialist Johanna Källstrand deltagit. I den slutliga handläggningen har chef för avdelningen för myndighetsstyrning och stöd Magnus Rodin, chef för juridikavdelningen Lena Aronsson och enhetscheferna Martina Irving och Henrik Nordler samt jurist Johan Schütt deltagit.

Anna Pettersson Westerberg

Stayesh Abdollahi Godenius