



Finansdepartementet

Uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor

Sammanfattning

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

Utredningen ska bl.a.

- göra en översyn av de regler som styr berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors informationsutbyte och bedöma om, och i så fall hur, informationsutbyte kan ske i större utsträckning och på ett mer ändamålsenligt sätt inom ramen för det befintliga regelverket, och
- utifrån översynen bedöma om det finns behov av ändrade regler för att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte, och i så fall föreslå nödvändiga författningsändringar.

En delredovisning ska lämnas senast den 31 januari 2022. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 juni 2022.

Behovet av en utredning

Vikten av ett omfattande informationsutbyte

Utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande statliga ersättningar ska vara korrekta och endast ske till de mottagare som de är avsedda för. Detta är viktigt, inte bara ur ett statsfinansiellt perspektiv, utan också för att upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen och välfärdssamhällets legitimitet. Om inte skattemedel används till det de är avsedda för riskerar viljan att vara med och finansiera välfärdssystemen att urholkas. En förutsättning för att utbetalningar från välfärdssystemen ska komma rätt personer och företag till del är att de uppgifter som ligger till grund för beslut om att bevilja ersättning är riktiga. När myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor ska fatta beslut om ersättning utgår de ofta från de uppgifter som den sökande har lämnat i sin ansökan. Om det finns någon indikation på att lämnade uppgifter är felaktiga kan myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna behöva utföra olika typer av kontroller av uppgifterna för att säkerställa att de är korrekta. Kontrollerna kan aktualisera ett behov av att utbyta information såväl inom verksamheterna som mellan berörda aktörer. Utbytet av information är viktigt för att förebygga felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott. Kontrollerna, som kan ske både före och efter en utbetalning, kan t.ex. bestå av kontakter med arbetsgivare och förskolor, men också av jämförelser med uppgifter som finns hos andra myndigheter, t.ex. inkomstuppgifter. Kontrollerna är emellertid inte heltäckande, och det finns begränsningar i fråga om vilken information myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor har rätt att ta del av, respektive dela med sig av. Dessa begränsningar är i många fall motiverade av skyddet för den enskildes personliga integritet. I andra fall kan dock begränsningarna bero på att nya behov av information har uppstått i takt med att ersättningssystemen har byggts ut, då regelverket inte har anpassats efter de nya förutsättningarna.

För att upptäcka och motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet behövs ofta information och insatser från flera olika myndigheter, t.ex. fysiska kontroller på arbetsplatser. Denna arbetslivskriminalitet kan innefatta upplägg där företag används som brottsverktyg och arbetskraft exploateras. Flera myndigheter har fått i uppdrag att samverka mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (A2021/00085), och inom ramen för samverkan genomförs myndighetsgemensamma kontroller. Regeringen har aviserat att samverkan ska bedrivas varaktigt. De samverkande myndigheterna har framfört att arbetet skulle kunna bli mer

effektivt och träffsäkert om möjligheten till informationsutbyte stärktes. Riksdagen beslutade i juni 2021 att tillkännage för regeringen att regeringen senast den 1 april 2022 bör återkomma med förslag på hur sekretessreglerna kan ändras för att motverka exploatering av arbetskraft och förbättra möjligheten till myndighetssamverkan i dessa frågor (bet. 2020/21:AU12 punkt 2, rskr. 2020/21:367).

Behov av att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till andra myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor kan också uppkomma när en myndighet inom ramen för sin egen verksamhet fattar misstanke om felaktigheter i förhållande till en annan myndighets verksamhet. Även i sådana fall är det av vikt att myndigheterna har möjlighet att utbyta information.

Bidragsbrott och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Mycket tyder på att den brottslighet som riktas mot välfärdssystemen har blivit mer organiserad och systematisk under senare år, och att företag i allt större utsträckning används som verktyg för att begå brott. Delegationen för korrekta utbetalningar uppskattade i sitt betänkande Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59) att de felaktiga utbetalningarna uppgår till ca 18 miljarder kronor årligen. En betydande andel av dessa utbetalningar bedöms orsakas av bidragsbrott. Det finns dock stora skillnader mellan olika ersättningsystem. Enligt Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen är oriktiga uppgifter orsaken bakom ungefär tre av fyra felaktigt utbetalda kronor från välfärdssystemen. Utökade, eller mer ändamålsenliga, möjligheter för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor att utbyta information med varandra skulle kunna bidra till att minska antalet felaktiga utbetalningar och därmed stärka förtroendet för välfärdssystemen (SOU 2019:59 s. 210–215).

Arbetslivskriminalitet

Arbetslivskriminaliteten bedöms vara ett omfattande och troligen växande samhällsproblem (Ds 2021:1). Den består av flera komponenter – arbetskraftsexploatering, ekonomisk brottslighet, bidragsbrott människohandel, brott mot utlänningslagen och brott mot arbetsmiljöregler. Arbetslivskriminalitet leder till osäkra arbetsvillkor, allvarliga kränkningar av arbetstagares rättigheter och snedvriden konkurrens. Den kan vara en inkomstkälla för organiserad brottslighet och kännetecknas ofta av multikriminalitet genom att regelöverträdelser inom flera områden kombineras. Därför krävs fortsatt myndighetssamverkan och stärkta förutsättningar för gemensamma

insatser. Förutom samverkan mot arbetslivskriminalitet bedrivs även annan framgångsrik myndighetssamverkan på området, exempelvis mot organiserad brottslighet.

Tidigare utredningar m.m.

Under senare år har frågan om informationsutbyte mellan myndigheter aktualiserats i ett flertal utredningsbetänkanden och departementspromemorior (se t.ex. SOU 2015:39, SOU 2017:37, SOU 2018:14, SOU 2018:25, SOU 2019:59, Ds 2020:28), SOU 2020:35 och Ds 2021:1). Ingen av de bakomliggande utredningarna har emellertid haft i uppdrag att ta ett samlat grepp om frågan hur möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver vara utformade för att i så stor utsträckning som möjligt säkerställa korrekta underlag för utbetalningar från välfärdssystemen.

Ny teknik för informationsutbyte

Den tekniska utvecklingen har gått snabbt under de senaste årtiondena, vilket innebär att förutsättningarna för, och behoven av, elektroniskt informationsutbyte har förändrats. Uppgifter som utbyts mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor kan användas vid handläggningen av ett enskilt ärende, för att säkerställa att de uppgifter som ligger till grund för beslut om ersättning är korrekta. De utbetalande myndigheterna arbetar emellertid även i allt högre grad med dataanalyser för att göra urval och rikta sina insatser i handläggning och kontrollutredning mot vissa områden där riskerna för felaktiga utbetalningar bedöms vara särskilt stora. Exempelvis har sådana analyser medfört att träffsäkerheten i Försäkringskassans kontroller har blivit betydligt högre (ISF Rapport 2018:5). Större mängder data skulle kunna göra dessa analyser ännu mer träffsäkra.

Den tekniska utvecklingen har även påverkat hur information utbyts. Utlämnade av uppgifter från en myndighet till en annan sker allt oftare på medium för automatiserad behandling, i stället för genom direktåtkomst. Fördelarna med att lämna ut uppgifter på ett automatiserat medium är att det tydliggör gränserna mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, och minskar risken för att överskottsinformation uppstår hos mottagaren. För att det ska vara möjligt för myndigheterna att nyttja informationen i sina dataanalyser – och därigenom utveckla mer träffsäkra kontroller som förebygger och upptäcker felaktiga utbetalningar och bidragsbrott – kan exempelvis uppgifter om samtliga ärenden inom ett visst förmånsslag behöva

lämnas ut. Om uppgifter som redan har lämnats till och kontrollerats av en myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa kan utnyttjas vidare av en annan myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa när den sökande ansöker om ersättning på nytt, t.ex. genom att uppgifterna finns förifyllda i en digital ansökningsblankett, kan det både underlätta för sökanden och minska risken för att sökanden lämnar felaktiga uppgifter. Mot denna bakgrund finns ett behov av att se över hur tekniska hjälpmedel kan användas för att göra informationsutbytet mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor mer effektivt och ändamålsenligt, samtidigt som skyddet för den personliga integriteten värnas.

Ett svåröverskådligt regelverk

Den information som myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver utbyta i syfte att säkerställa korrekta beslutsunderlag vid utbetalning av ersättningar från välfärdssystemen och andra närliggande ersättningar, består i stor utsträckning av personuppgifter. I samband med samverkande myndigheters gemensamma kontroller mot arbetslivskriminalitet är det ofta personuppgifter, men även annan information, som behöver utbytas. Personuppgifter kan omfattas av sekretess, och ett utbyte av sådana uppgifter kan innebära ett intrång i den personliga integriteten. För att uppgifter som omfattas av sekretess ska kunna utbytas mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, men även mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter, krävs sekretessbrytande bestämmelser. Sådana utformas efter en intresseavvägning mellan mottagarens behov av att ta del av uppgifterna och de intressen som de aktuella sekretessbestämmelserna avser att skydda. Möjligheten att utbyta information påverkas inte bara av eventuell sekretess, utan också av tillämpliga bestämmelser om behandling av personuppgifter. För personuppgiftsbehandling i allmänhet gäller Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Dataskyddsförordningen kompletteras i olika avseenden av nationella författningar. Många myndigheter har t.ex. egna registerförfattningar som reglerar behandlingen av personuppgifter inom deras verksamhetsområde. När vissa behöriga myndigheter behandlar personuppgifter i syfte att t.ex. bekämpa brott gäller i stället brottsdatalagen (2018:1177).

I utredningsbetänkandena Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59) och Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25) framhålls att regelverket avseende informationsutbyte mellan myndigheter är svåröverskådligt. Detta kan medföra att information inte utbyts i den utsträckning som är möjlig eller önskvärd, vilket i sin tur kan utgöra ett hinder för myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar. Det pågår samtidigt ett aktivt utvecklingsarbete på detta område bland berörda myndigheter i det s.k. MUR-initiativet, där MUR står för motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter, som bl.a. tar sikte på hur myndigheterna kan samarbeta för att förbättra sitt arbete mot missbruk och brott i välfärdssystemen, inom ramen för gällande regelverk.

Det är viktigt att skyndsamt uppnå ett utökat och ändamålsenligt informationsutbyte i syfte att säkerställa att de uppgifter som ligger till grund för utbetalningar från välfärdssystemen är korrekta, samt för att stärka förutsättningarna för myndighetsgemensamma kontroller och andra insatser mot arbetslivskriminalitet. Informationsutbytet kan avse större informationsmängder och information i enskilda ärenden. Detta kan ske antingen inom ramen för befintliga regelverk eller genom nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget

En utredning ges i uppdrag att kartlägga och utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.

Utredningen ska undersöka om de möjligheter som redan finns till informationsutbyte tillämpas på ett effektivt sätt, men också om det finns behov av utökade möjligheter till informationsutbyte. Eventuella förslag om utökat uppgiftslämnande mellan myndigheter behöver föregås av en analys av hur de aktuella uppgifterna skyddas enligt befintlig lagstiftning, särskilt regleringen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Utredningen ska därför analysera och bedöma vilka behov som finns av att utbyta information mellan och inom myndigheter, om ett sådant informationsutbyte förutsätter bestämmelser med sekretessbrytande verkan och hur informationen i sådant fall kan utbytas på ett sätt som säkerställer ett bibehållet skydd för den personliga integriteten. Utredningen ska föreslå författningsändringar om det behövs för att myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna ska kunna behandla personuppgifter för andra ändamål än i dag eller för att personuppgifter ska kunna utbytas på ett mer effektivt sätt.

Utredningen ska bl.a.

- göra en sammanställning av de förslag som myndigheter och utredningar tidigare har lämnat när det gäller behovet av informationsutbyte för att motverka bidragsbrott, felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen och arbetslivskriminalitet,
- kartlägga vilka uppgifter berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen,
- analysera vilket behov av informationsutbyte som berörda myndigheter har för att kunna samverka och kontrollera arbetsplatser mer effektivt i syfte att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet och hur ett sådant informationsutbyte skulle kunna regleras,
- göra en översyn av de regler som styr berörda myndigheters, kommuners och arbetslöshetskassors informationsutbyte och bedöma om, och i så fall hur, informationsutbyte kan ske i större utsträckning än idag och på ett mer ändamålsenligt sätt inom ramen för det befintliga regelverket,
- bedöma om det finns behov av ändrade regler, avseende t.ex. sekretess eller behandling av personuppgifter, för att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte, samtidigt som behovet av skydd för den enskildes personliga integritet beaktas, och i så fall föreslå nödvändiga författningsändringar, samt
- ta ställning till hur uppgifter ska lämnas, t.ex. genom direktåtkomst eller på medium för automatiserad behandling, på ett sätt som säkerställer ett bibehållet skydd för den personliga integriteten, och vid behov lämna författningsförslag som möjliggör detta.

Konsekvensbeskrivning

Utredningen ska bedöma de offentligfinansiella konsekvenserna av förslagen. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredningen föreslå hur dessa ska finansieras. Kostnader för specifika myndigheter ska redovisas separat. Eventuella förslag om författningsändringar för ett utökat informationsutbyte ska föregås av en integritetsanalys och en bedömning av om behovet av utökad tillgång till information väger tyngre än behovet av skydd för den personliga integriteten.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredningen ska säkerställa att samordning sker med det övriga arbete på området som pågår inom Regeringskansliet. Därtill ska utredningen vid behov samråda med relevanta myndigheter och aktörer.

De delar av uppdraget som avser att göra en sammanställning, kartläggning och översyn ska redovisas senast den 31 januari 2022. Uppdraget ska i övrigt redovisas senast den 30 juni 2022.