



Socialnämnden

Handläggare: Therese Lantz
Telefon: 0176-71037
E-post: therese.lantz@norrtaelje.se

Sammanfattning av delbetänkande SOU 2024:63 och författningsförslag

Bakgrund

Regeringen beslutade den 19 oktober 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå förbättrade möjligheter att utbyta information om enskilda inom och mellan myndigheter och andra organ som enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) jämföras med myndigheter.

Uppdraget avsåg att kartlägga behovet av att myndigheter får förbättrade möjligheter att utbyta information med varandra i syfte att särskilt förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelse och brottslighet, att analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta sekretessbelagd information kan tillgodoses, att särskilt överväga och lämna förslag på en generell bestämmelse som gör det möjligt att på ett effektivt sätt lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ, att analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta offentlig information kan tillgodoses, att särskilt överväga och lämna förslag på en bestämmelse som i större utsträckning gör det möjligt att på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter till en annan myndighet samt att göra en översyn, i den utsträckning det behövs, av myndigheternas registerförfattningar.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter (Ju 2023:22) och överlämnade i augusti 2024 delbetänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter - Behov och föreslagna förändringar* (SOU 2024:63). Det återstående uppdraget – att analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta offentlig information kan tillgodoses, att särskilt överväga och lämna förslag på en bestämmelse som i större utsträckning gör det möjligt att på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter till en annan myndighet samt att göra en översyn, i den utsträckning det behövs, av myndigheternas registerförfattningar – ska redovisas senast den 28 februari 2025.

Utredningens utgångspunkt har varit de kartläggningar som nyligen redovisats i departementspromemorian *Utökad informationsutbyte* (Ds 2022:13) och SOU 2023:69, *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel*. Till skillnad från flertalet tidigare genomförda och nu pågående kartläggningssuppdrag har utredningens uppdrag inte varit begränsat till informationsutbyte mellan några särskilt utpekade aktörer, eller för vissa avgränsade syften. Syftet med utredningens kartläggning har varit att få fram ett underlag som kan användas både i utredningens analyser vad gäller behovet av ny, generellt tillämplig sekretessbrytande reglering och i en proportionalitets- och integritetsbedömning av det författningsförslag som lämnas.

POSTADRESS

Box 800, 761 28 Norrtälje

BESÖKSADRESS

Estunavägen 14

KONTAKT

0176-71000
kontaktcenter@norrtaelje.se
www.norrtaelje.se



Kartläggningen har genomförts i två delar; en bred kartläggning i form av en digital enkät med 16 frågor och en fördjupad kartläggning som huvudsakligen genomförts genom kontakter med fyra myndighetsgemensamma grupperingar och tillsynsmyndigheter; SEFI-rådet, MUR-initiativet, Bob-samverkan och Sveriges Kommuner och Regioner.

Enkäten skickades ut till i princip samtliga statliga myndigheter, samtliga kommuner, samtliga regioner och ett stort antal övriga aktörer som i sekretesshänseende jämföras med myndigheter. De drygt 950 svar som kommit in på enkäten sammantaget med den fördjupade kartläggningen visar att det finns ett generellt och omfattande behov av förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter, men även att behoven är mer påtagliga i vissa sammanhang. På ett generellt plan behöver möjligheterna förbättras i syfte att svenska myndigheter ska kunna utföra myndighetsutövning, och annan verksamhet som tydligt faller inom ramen för myndigheternas befogenheter, på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt. Områden där behoven framstår som särskilt angelägna är informationsutbyte mellan myndigheter i syfte att förhindra och motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, i samband med hanteringen av EU-relaterade medel samt informationsutbyte mellan myndigheter kopplat till barn och unga som riskerar att fara illa och utnyttjas i kriminella sammanhang.

Det behövs en genomgripande reform

De behov som utredningen kartlagt kan tillgodoses på två principiellt skilda sätt. En möjlighet är att utgå från den nuvarande strukturen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, och införa ytterligare en undantagsregel som medger att annars sekretessbelagd information lämnas mellan myndigheter. Det är också den väg som anvisats i utredningens direktiv.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att som utgångspunkt avskaffa sekretessen mellan myndigheter när det gäller sekretess till förmån för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden och närma sig frågan från det hållet, med relevanta inskränkningar och undantag för att tillförsäkra enskilda ett adekvat integritetsskydd. Utifrån dels rättsutvecklingen avseende dataskydd, dels vad som framkommit i kartläggningen om de tillämpningssvårigheter som finns med nuvarande ordning vore det enligt utredningens uppfattning det bästa att vända på utgångspunkten och som huvudregel tillåta att uppgifter om enskilda får utbytas mellan myndigheter. En reform som den nu skisserade skulle dock vara mycket omfattande och i grunden förändra den nuvarande lagstiftningen. Ett sådant arbete ryms inte inom den här utredningens uppdrag.

En ny generell sekretessbrytande bestämmelse

Utredningen förslår att det i offentlighets- och sekretesslagen 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.



Närmare om konstruktionen av bestämmelsen

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden inte hindra att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det behövs för att

1. förebygga eller förhindra att en ekonomisk förmån, ett ekonomiskt stöd, en skatt eller en avgift beslutas, betalas ut eller tillgodoräknas felaktigt eller med ett för högt eller ett för lågt belopp,
2. upptäcka eller utreda sådant som avses i 1,
3. utreda brott eller för att motverka brottslig verksamhet,
4. förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk eller regelöverträdelse, eller
5. handlägga ärenden i författningsreglerad verksamhet.

Uttrycken fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelse och brottslighet är delvis överlappande. Eftersom de situationer då sekretessgenombrott ska kunna ske anknyter till dessa uttryck blir även regleringen delvis överlappande. Detta kommer dock inte att orsaka tillämpningsproblem.

Ett utlämnande enligt den generella sekretessbrytande bestämmelsen kan alltså endast komma i fråga om det behövs för något av de syften som anges i bestämmelsen. Det krävs inte att den mottagande myndigheten behöver uppgiften i sig. Det är tillräckligt att utlämnandet behövs för de syften som anges i bestämmelsen. Det är den utlämnande myndigheten som ska pröva om uppgiftsutlämnande kan ske. Om en myndighet begär ut uppgifter bör dock den utlämnande myndigheten kunna utgå från att den mottagande myndigheten behöver uppgifterna.

Vid utlämnande av uppgifter med stöd av den generella sekretessbrytande bestämmelsen bör det finnas en möjlighet att beakta omständigheter i det enskilda fallet. Utredningen föreslår därför att varje utlämnande ska föregås av att den utlämnande myndigheten beaktar motstående intressen. En uppgift ska därför inte lämnas ut med stöd av den generella sekretessbrytande bestämmelsen om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Vad bestämmelsen innebär i övrigt

Den sekretessbrytande bestämmelse som utredningen föreslår innebär att myndigheterna får lämna ut de annars sekretessbelagda uppgifter som träffas av bestämmelsen på eget initiativ, om rekvisiten för utlämnandet i övrigt är uppfyllda. En myndighet måste inte pröva om ett utlämnande är förenligt med de ändamål för vilka uppgiften ursprungligen samlades in. En uppgift måste inte ha dokumenterats för att det ska vara tillåtet att lämna ut den med stöd av bestämmelsen. Bestämmelsen medger rutinmässiga utlämnanden.



Undantag från den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde

I övervägandena om vilken sekretess som ska undantas den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde har utredningen utgått från de undantag som i dag finns för tillämpningsområdet av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. De skäl som motiverat begränsningarna av generalklausulen har utgjort en utgångspunkt även för utredningens överväganden kring avgränsningen av den sekretessbrytande bestämmelsen. Skälen har dock prövats utifrån nuvarande behov av ett utökat informationsutbyte och de rättsliga förutsättningar för informationsutbyte som råder i dag.

Utredningens bedömning är att de ursprungliga skälen för att undanta viss sekretess från generalklausulens tillämpning i flera fall gör sig gällande även i dag. Det finns därför skäl att inte låta den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen omfatta förändring av eller uttag ur register för forskning om vad arv och miljö betyder för människors hälsa (24 kap. 2 a § OSL), sekretess i verksamhet som avser framställning av statistik (24 kap. 8 § OSL), sekretess inom postområdet och för elektroniskt meddelande (29 kap. 1–2 §§ OSL), för viss del av Riksbankens och Riksgäldens verksamhet (31 kap. 1 § första stycket samt 2 § OSL), för uppdrag som myndighet utför för enskilds räkning (31 kap. 12 § OSL), för verksamhet vid Barnombudsmannen respektive Institutet för mänskliga rättigheter (33 kap. 2 och 4 a § OSL), sekretess vid viss medling (36 kap. 3 § OSL), sekretess i notarius publicus verksamhet som följer av lag eller annan författning (40 kap. 2 § OSL) samt sekretess i verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning (40 kap. 5 § OSL).

På två områden – hälso- och sjukvårdssekretessen och socialtjänstsekretessen – gör sig dock såväl starka behov av informationsutbyte som starka integritetsskäl gällande. Frågan om utredningens sekretessbrytande bestämmelse ska omfatta dessa områden har besvarats särskilt för varje situation som i dag är undantagen generalklausulens tillämpningsområde.

Särskilt om sekretess inom socialtjänsten m.m.

Av utredningens kartläggning framgår att det finns ett omfattande behov av förbättrade möjligheter till informationsutbyte med socialtjänsten. Behovet av en förenklad reglering är dessutom särskilt framträdande i detta sammanhang.

Sekretess inom socialtjänstens verksamhet har varit undantagen generalklausulens tillämpningsområde sedan 1980 års sekretesslag infördes. Upprätthållandet av sekretessen, även i förhållande till andra myndigheter, antogs nämligen vara en förutsättning för att enskilda skulle känna förtroende för socialtjänsten, och därmed för att socialtjänsten skulle kunna utföra sina uppgifter. Det har alltså under en lång tid förutsatts finnas ett motsatsförhållande mellan uppgiftslämnande från socialtjänsten till andra myndigheter och förutsättningarna för socialtjänsten att utföra sina uppgifter.

I vad mån förtroendet faktiskt påverkas av informationsdelning mellan myndigheter är dock en fråga som det finns begränsad forskning kring. Det finns dessutom redan i dag ett stort antal bestämmelser som ger en möjlighet, och i vissa fall en skyldighet, att lämna uppgifter från



socialtjänsten till andra myndigheter. Inom socialtjänsten och övrig verksamhet som träffas av 26 kap. 1 § OSL förekommer dessutom uppgifter av vitt skilda slag, även sådana uppgifter som sällan uppfattas vara skyddsvärda utanför socialtjänsten. Det kan därför ifrågasättas om det ursprungliga antagandet är riktigt. Ett generellt sekretessgenombrott inom socialtjänsten skulle dessutom kunna innebära att socialtjänsten ges bättre förutsättningar att utföra sina uppgifter, bl.a. genom att enklare kunna samverka med andra myndigheter i situationer där det behövs.

Utredningens sammantagna bedömning är att de skäl som legat till grund för att undanta sekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL från generalklausulens tillämpningsområde inte längre framstår som befogade. Sekretess inom socialtjänsten enligt 26 kap. 1 § OSL ska därför omfattas av den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde.

Enligt 26 kap. 1 a § första stycket OSL gäller absolut sekretess för överskottsinformation i systemet med sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation. Samma skäl som talar för den starka sekretessen leder till slutsatsen att den ska undantas den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde. Sekretess för övrig information i systemet med sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation (26 kap. 1 a § andra stycket OSL) föreslås dock omfattas av tillämpningsområdet.

När det gäller sekretess i förhållande till en underårigs föräldrar eller annan vårdnadshavare i vissa fall (26 kap. 2 § OSL) och sekretess i förhållande till den som en anmälan eller utsaga av en enskild avser (26 kap. 5 § OSL) är bestämmelsernas räckvidd sådan att de inte kan tillämpas mellan myndigheter. Något undantag behövs därför inte.

Skälen bakom undantaget i generalklausulen gör sig dock fortfarande gällande beträffande vissa situationer inom socialtjänstsekretessen, vilket leder till slutsatsen att de också ska undantas från den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde. Det gäller sekretess inom kommunal familjerådgivning (26 kap. 3 § OSL), sekretess i verksamhet som avser omhändertagande av personakt (26 kap. 4 § OSL) och sekretess i anmälan i ärende om klagomål mot kommunal hälso- och sjukvård eller dess personal (26 kap. 6 § OSL).

Den generella sekretessbrytande bestämmelsens förhållande till övrig reglering

Det finns ett stort antal sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen och härutöver ett stort antal bestämmelser som föreskriver undantag från sekretess samt ett stort antal uppgiftsskyldigheter i andra lagar eller förordningar för vilka sekretess bryts med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL. Majoriteten av de sekretessbrytande bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen är sådana att de inte kommer påverkas vid införandet av en ny generell sekretessbrytande bestämmelse.

Det finns inte skäl att upphäva eller ändra befintliga sekretessbrytande bestämmelser som endast bryter sekretess till skydd för andra intressen än skyddet för enskildas personliga och ekonomiska intressen eller som gäller endast till förmån för enskilda.



Det finns inte heller skäl att upphäva eller ändra bestämmelser som bryter sekretess under helt andra förutsättningar än de som anges i den nya bestämmelsen eller som bryter sekretess som är undantagen från den nya bestämmelsens tillämpningsområde.

Det finns ett stort antal bestämmelser som delvis kommer täckas av den nya bestämmelsens tillämpningsområde. Sådana bestämmelser kommer att komplettera den nya bestämmelsen och ska därför inte upphävas eller ändras.

Den sekretessbrytande bestämmelsen ska inte vara subsidiär i förhållande till annan reglering.

Skyddet för den personliga integriteten

Utredningen har genomfört en integritetsanalys av det förslag som lagts fram, där utredningen utgått från Integritetsskyddsmyndighetens *Vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete* (dnr IMY-2022-10835). Utredningens sammantagna bedömning är att den föreslagna bestämmelsen innebär flera integritetsrisker och en inskränkning i rätten till skydd för personuppgifter, men att bestämmelsen trots det är proportionerlig, bl.a. i förhållandet till det mycket omfattande behovet av förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter som utredningen kartlagt.

Mot bakgrund av de problem som utredningen identifierat vad gäller befintlig reglering av myndigheters informationsutbyte, framstår det inte som möjligt att tillgodose behoven på något annat sätt än genom en generell bestämmelse. Enligt utredningens bedömning är bestämmelsen därför nödvändig. Vid proportionalitetsbedömningen har utredningen bl.a. lagt en stor vikt vid det viktiga allmänna intresset av att svenska myndigheter ges goda möjligheter att bedriva verksamhet som innefattar myndighetsutövning och annan verksamhet som faller inom ramen för deras respektive befogenheter på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt. Utredningen har även lagt en särskilt stor vikt vid barn och ungas stora utsatthet i kriminella miljöer, liksom den nuvarande omfattningen av välfärdsbrottslighet och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningens bedömning är att några särskilda anpassningar eller åtgärder som påverkar ikraftträdandet inte behöver göras. Det stora behov av förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter som redovisats i utredningens kartläggning gör att den generella sekretessbrytande bestämmelsen bör träda i kraft så snart som möjligt, dvs. den 1 september 2025. Några övergångsbestämmelser behövs enligt vår bedömning inte.

Övriga konsekvenser av utredningens förslag

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget innebär att myndigheter får bättre möjligheter att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda bl.a. felaktiga utbetalningar, brott eller brottslig verksamhet, fusk eller regelöverträdelser. Större möjlighet till informationsutbyte kommer sannolikt att leda till omfattande samhällsekonomiska vinster



på ett stort antal områden. Det går dock inte att på förhand uppskatta hur stora de ekonomiska effekterna av utredningens förslag kommer att vara.

Utredningen bedömer att förslaget inte bör leda till något ökat resursbehov för de statliga myndigheterna och inte heller leda till kostnadsökningar för kommuner och regioner.

Betydelsen för det brottsförebyggande arbetet

Den generella sekretessbrytande bestämmelsen tar tydligt sikte på informationsutbyte i syfte att förebygga inte bara brott utan även annat fusk och andra regelöverträdelser. Utredningens bedömning är att förslaget kommer att ge bättre förutsättningar för såväl brottsbekämpande myndigheter som myndigheter med brottsförebyggande uppdrag att utföra sina uppgifter. Effekterna av den bestämmelse som nu föreslås måste också ses i sammanhang med den övriga utvecklingen på det brottsförebyggande området.

Sveriges internationella åtaganden och övriga konsekvenser

Som nämnts ovan anser utredningen att det intrång i den personliga integriteten som förslaget på en generell, sekretessbrytande bestämmelse innebär, i form av större möjligheter för myndigheter att utbyta information om enskilda, är motiverat och står i proportion till nyttan med förslaget. Även i övrigt bedömer utredningen att förslaget är förenligt med de krav som följer av EU-rätten, barnkonventionen och Sveriges övriga internationella åtaganden.

Utredningens förslag, som i sig inte innebär några åligganden för kommuner och regioner, utan endast möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter och bedöms inte utgöra någon inskränkning i det kommunala självstyret. Inte heller i övrigt bedömer utredningen att förslaget får några konsekvenser av det slag som följer av 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

Författningsförslag

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

10 kap. Sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

15 a §

Secretess enligt 21-40 kap. hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det behövs för att

- 1. förebygga eller förhindra att en ekonomisk förmån, ett ekonomiskt stöd, en skatt eller en avgift beslutas, betalas ut eller tillgodoräknas felaktigt eller med ett för högt eller ett för lågt belopp,*
- 2. upptäcka eller utreda sådant som avses i 1,*
- 3. utreda brott eller för att motverka brottslig verksamhet,*



4. förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk eller regelöverträdelser, eller
5. handlägga ärenden i författningsreglerad verksamhet.

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

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