

Yrkande

M, D, L, KD

2024-11-22

14

Yrkande angående – Remiss från Justitiedepartementet - Delbetänkandet Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar (SOU 2024:63)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Yttrande över remissen Ökat informationsflöde mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar (SOU 2024:63), i enlighet med nedan text, översänds till Justitiedepartementet.

Yrkandet

Det är positivt att regeringen nu tar tag i de problem som länge har hindrat ett effektivt samarbete mellan våra myndigheter. Att ge Polisen och andra brottsbekämpande aktörer de verktyg de behöver för att bekämpa kriminalitet är avgörande för att skapa trygghet och säkerhet i vårt samhälle. Vi har sett konsekvenserna av dagens regelverk, där sekretessregler ofta står i vägen för samverkan, och därför är regeringens förslag en välkommen förändring.

Förslaget om en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (OSL) är en viktig reform som möjliggör effektivt samarbete mellan exempelvis Socialtjänsten, Polisen och skolan. Ett smidigare informationsflöde kan hjälpa oss att identifiera och stötta barn som befinner sig i riskzonen innan de dras in i brottslighet eller utsätts för andra skadliga miljöer. Att prioritera barns och ungas säkerhet måste alltid vara utgångspunkten, samtidigt som integriteten värnas genom tydliga principer om behov och proportionalitet.

Samhällsutvecklingen visar att kriminaliteten kryper allt längre ner i åldrarna. Därför är det avgörande att våra myndigheter kan samarbeta för att förebygga att barn och unga hamnar i kriminella miljöer. Med rätt verktyg och ett tydligt regelverk kan vi säkerställa att de får stöd och hjälp i tid. Samtidigt behöver vi fortsatt förbättra tillsynen och utbildningen för att se till att lagstiftningen tillämpas rättssäkert och effektivt.

Vi måste också våga konstatera att dagens regelverk har skapat en osäkerhet hos tjänstepersoner som hämmar deras möjligheter att agera. Oro för att göra fel eller för att bryta mot sekretessregler får inte längre vara ett hinder för att skydda allmänheten eller hjälpa utsatta individer. Att sänka tröskeln för informationsutbyte och undanröja byråkratiska hinder är därför både nödvändigt och angeläget.

Regeringens förslag är ett viktigt steg framåt, men det finns mer att göra. Vi anser att en ny huvudregel bör införas i OSL som tydligare klargör att myndigheter ska kunna dela information som krävs för att förhindra eller utreda brott som kan leda till fängelse. Genom en sådan regel, kombinerad med förbättrad tillsyn och utbildning, kan vi skapa en rättssäker och effektiv tillämpning av lagen.

Att ge våra myndigheter de verktyg de behöver är inte längre en fråga om att välja bland alternativ – det är en nödvändighet. Vi har inte tid att vänta och hoppas att problemen löser sig själva. Med de förändringar som regeringen föreslår tas ett stort steg i rätt riktning, men vi måste också fortsätta arbetet för att möta de utmaningar som kriminaliteten ställer oss inför och bygga ett tryggare samhälle för alla. Detta är en fråga om barnens bästa och deras rätt till en trygg uppväxt. Genom att ge våra myndigheter bättre förutsättningar att agera förebyggande kan vi ta ett viktigt steg mot ett samhälle där alla barn får möjlighet att växa upp i säkerhet och frihet från kriminalitet. Regeringens förslag är ett välkommet bidrag, men arbetet för att stärka det förebyggande arbetet måste fortsätta.

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2024-09-27

Ärendenummer SLK-2024-00838

Handläggare

Britta Timan, Ellinor Malmberg

Telefon: 031-368 04 56, 031- 368 04 04

E-post: britta.timan@stadshuset.goteborg.se,ellinor.malmberg@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Justitiedepartementet - Delbetänkandet Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar (SOU 2024:63)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över remissen Ökat informationsflöde mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar (SOU 2024:63), i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Justitiedepartementet.

Sammanfattning

Göteborgs Stad har 2024-09-17 fått remissen Ökat informationsflöde mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar (SOU 2024:63) för yttrande. Yttrandet ska vara Justitiedepartementet tillhanda senast 2024-12-17.

Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga behovet av förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter, särskilt för att förhindra brottslighet och felaktiga utbetalningar. Utredningen har också haft uppdraget att analysera hur behovet av informationsutbyte kan tillgodoses och föreslå en generell sekretessbrytande bestämmelse.

Utredningen föreslår införandet av en generell sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Bestämmelsen ska underlätta utbyte av information om enskilda för att förhindra fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelse och brottslighet samt för att myndigheter ska kunna fatta riktiga beslut. Bestämmelsen ska kompletteras med en behovs- och proportionalitetsprincip för att skydda den personliga integriteten. Utredningen framhåller att det finns ett stort behov av förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter. Den nya bestämmelsen föreslås därför träda i kraft 2025-09-01.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen yttrar sig över utredningen med de synpunkter och kommentarer som lämnas i detta tjänsteutlåtande.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Enligt utredningen förväntas det föreslagna informationsutbytet inte leda till några kostnadsökningar för kommunerna. Förslaget bedöms inte innebära några nya åligganden

för kommunerna, utan enbart möjligheter till informationsutbyte. Utredningen framhåller dock att den ökade informationshanteringen kan leda till en viss ökad arbetsbörda för kommunerna, både i förhållande till statliga myndigheter och inom och mellan olika kommuner. Trots den potentiellt ökade arbetsbördan bedömer utredningen att de ekonomiska konsekvenserna av det utökade informationsutbytet för kommunerna blir marginella och framhåller att kostnaderna för den ökade arbetsbördan kommer att vägas upp av minskade felaktiga utbetalningar och ökade skatteintäkter. Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning i denna del.

För att lagstiftningen faktiskt ska komma att tillämpas i den utsträckning som utredningen avser bedömer stadsledningskontoret att omfattande informations- och utbildningsinsatser behövs, inte enbart för kommunerna utan hela myndighetssfären. För att detta ska kunna ske på ett likvärdigt sätt behövs statlig finansiering. Även om målet på sikt är att de utökade möjligheterna att dela information ska kunna leda till att felaktigheter och brottslighet ska kunna upptäckas och förebyggas krävs också förändrade arbetssätt, inte minst när det gäller administration.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Förslaget om en generell sekretessbrytande bestämmelse syftar till att underlätta informationsutbyte mellan myndigheter och har potential att både stärka och försvaga den sociala dimensionen i samhället. Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning att ett förbättrat informationsutbyte mellan myndigheter kan bidra till, att i större utsträckning än idag, bekämpa viss typ av brottslighet. Detta förhållande kan bidra till att öka tryggheten och säkerheten i samhället. Genom att motverka fusk och felaktiga utbetalningar kan en generell sekretessbrytande bestämmelse också bidra till att stärka förtroendet för välfärdssystemet.

Ett utökat informationsutbyte kan dock också minska förtroendet för vissa myndigheter så som till exempel socialtjänsten, förskola och skola. De personer som myndigheterna är till för kan bli mer tveksamma till att dela känslig information med myndigheter om de vet att den kan komma att delas med andra utan deras samtycke. Genom att underlätta informationsutbyte kan myndigheter å andra sidan få större möjlighet att erbjuda mer effektiva och individanpassade stöd- och serviceinsatser, särskilt för utsatta grupper som barn och unga, personer med funktionsnedsättning och personer med missbruksproblem.

Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning att ett utökat informationsutbyte kan innebära ett intrång i den personliga integriteten och medföra risker för obehörig spridning av känsliga uppgifter. Även om syftet är att bekämpa fusk, fel och brottslighet, finns risken att information om missbruksproblem, psykisk ohälsa eller andra socialt känsliga förhållanden sprids till myndigheter som inte är i direkt behov av uppgifterna. Integritetskänsliga uppgifter riskerar att spridas på ett sätt som ger oöverblickbara konsekvenser för enskilda vilket i sin tur kan leda till att tilltron till myndigheterna minskar.

Bilagor

1. Sammanfattning av delbetänkande Ökat informationsflöde mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar (SOU 2024:63)
2. Stadsledningskontorets förslag till yttrande

Ärendet

Göteborgs Stad har 2024-09-17 fått remissen Ökat informationsflöde mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar (SOU 2024:63) för yttrande. Yttrandet ska vara Justitiedepartementet tillhanda senast 2024-12-17.

Beskrivning av ärendet

Beredning av ärendet

Remissen har på grund av den korta svarstiden inte kunnat vidareremitterats till berörda nämnder och styrelser. Lagförslaget bedöms påverka stora delar av stadens verksamheter både när det gäller att kunna ta emot och att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess. Stadsledningskontoret har därför träffat företrädare för förvaltnings AB Framtiden, inköps- och upphandlingsförvaltningen, intraservice, miljöförvaltningen, äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen, förvaltningen för funktionsstöd, och socialnämnderna Hisingen, Nordost samt Sydväst, förskoleförvaltningen, grundskoleförvaltningen, utbildningsförvaltningen, arbetsmarknad- och vuxenutbildningsförvaltningen, stadsbyggnadsförvaltningen samt stadsmiljöförvaltningen för synpunktsinhämtning.

Utredningens uppdrag

Utredningen har haft uppdraget att undersöka och föreslå förbättringar för hur information om enskilda personer kan delas mellan myndigheter och andra organ som omfattas av OSL. Syftet är att säkerställa att myndigheter har tillgång till den information de behöver för att effektivt kunna förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk och felaktiga utbetalningar, motverka regelöverträdelser och brottslighet samt fatta korrekta beslut i sin verksamhet.

Utredningens bedömning och förslag

Sedan sekretesslagen infördes år 1981 och sekretess infördes mellan myndigheter har behovet av att lätta på dessa regler visat sig kontinuerligt, vilket resulterat i införandet av en rad sekretessbrytande bestämmelser och uppgiftsskyldigheter. Av utredningen framgår till exempel att det redan i nuläget finns 98 sekretessbrytande bestämmelser i OSL. Dessutom finns det en omfattande reglering av uppgiftsskyldighet mellan olika myndigheter. Trots detta finns enligt utredningen ett omfattande behov av att förbättra informationsflödet mellan myndigheterna för att bekämpa brottslighet, oegentligheter och felaktiga utbetalningar, samt för att säkerställa att myndigheter har tillgång till relevant information för att fatta korrekta beslut. Den nuvarande sekretesslagstiftningen är komplex, svårtillämpad och bedöms därmed utgöra ett hinder för ett effektivt informationsutbyte.

För att underlätta informationsöverföringen mellan myndigheter föreslår utredningen en ny generell sekretessbrytande bestämmelse i OSL. Den föreslagna bestämmelsen innebär att sekretess inte ska hindra att uppgifter om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden delas mellan myndigheter om det krävs för att uppfylla särskilda syften, såsom att förebygga eller utreda felaktiga utbetalningar, fusk, brottslig verksamhet eller regelöverträdelser. Utlämnandet ska dock alltid ske efter en prövning, där intresset av att skydda den enskildes personliga integritet vägs mot behovet av att lämna ut uppgifterna. Den föreslagna paragrafen i offentlighets- och sekretesslagen (10 kap. 15 a §) föreslås få följande lydelse:

”Sekretess 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 §§.”

Undantaget i andra stycket rör sammanfattningsvis sekretess inom viss forskning, statistik, hälso- och sjukvård, viss verksamhet inom socialtjänsten (sekretess för överskottsinformation i systemet med sammanhållna vård- och omsorgsdokumentation, kommunal familjerådgivning, verksamhet som avser omhändertagande av personakt, sekretess i anmälan i ärende om klagomål mot kommunal hälso- och sjukvård eller dess personal m.m.), för en särskild postförsändelse och elektroniskt meddelande, viss verksamhet vid Riksbanken och Riksgäldskontoret, vid myndigheters uppdragsverksamhet för enskilda, vid Barnombudsmannen och Institutet för mänskliga rättigheter, vid medlingsärenden i domstol, viss verksamhet hos notarius publicus, och i samband med viss lagring och teknisk bearbetning för annans räkning.

Förslaget förväntas leda till förbättrade möjligheter för myndigheter att förebygga och bekämpa brott och felaktigheter i välfärdssystemen. Utredningen framhåller att föreslaget oundvikligen innebär en inskränkning i den personliga integriteten men att denna inskränkning måste anses vara proportionerlig med hänsyn till de samhällsliga vinsterna. Förslaget anses nödvändigt för att myndigheterna ska kunna utföra sina uppgifter på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt, särskilt inom områden där det föreligger ett stort behov av samverkan mellan olika myndigheter, såsom vid bekämpning av välfärdsbrott och skyddet av utsatta grupper som barn och unga. För att balansera intrånget i den personliga integriteten föreslås skyddsåtgärder i form av att uppgifter endast får lämnas ut om det finns behov hos en mottagande myndighet utifrån rekvisiten i paragrafen. Varje utlämnande av uppgifter ska föregås av en prövning där den utlämnande myndigheten alltid ska göra en intresseavvägning mellan sekretessintresset och intresset av att informationen lämnas ut. Information ska inte lämnas ut om det finns övervägande skäl som talar emot ett utlämnande. Bestämmelsens tillämpningsområde har också begränsats på så sätt att myndigheter är förhindrade att begära ut uppgifter från viss verksamhet där sekretessen anses särskilt angelägen att upprätthålla.

Angränsande lagstiftning och förslag till förändringar

Utöver de sekretessbrytande bestämmelser som framgår av 10 kap. OSL finns exempel på uppgiftsskyldigheter som med stöd av 10 kap. 28 § OSL bryter sekretessen.

Uppgiftsskyldigheter, som bryter eventuell sekretess mellan myndigheter finns såväl i

egna lagar som i andra lagar och förordningar som reglerar annat än informationsutbyte. Exempel på relevanta uppgiftsskyldigheter för kommunen för att motverka felaktigheter och brott på välfärdsområdet finns i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, bidragsbrottslagen (2007:612) och i folkbokföringslagen (1991:481).

Den 1 juli 2024 trädde lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet i kraft. Lagen syftar till att ge ett antal myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor förutsättningar att utbyta uppgifter som behövs för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Lagen har en liknande konstruktion som det nu aktuella lagförslaget, där kommunen såväl på begäran som på eget initiativ ska lämna en uppgift som den förfogar över till en annan av de i lagen uppräknade aktörerna om uppgiften behövs i den mottagande aktörens författningsreglerade verksamhet för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. En uppgift som omfattas av sekretess ska dock inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Till skillnad från vad som gäller för den nu föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen i OSL undantas uppgifter som omfattas av socialtjänstsekretess från lagens tillämpningsområde.

Regeringen har den 26 september 2024 överlämnat en lagrådsremiss till riksdagen där det föreslås införas en ny lag som ger bland annat kommuner en skyldighet att på begäran och på eget initiativ lämna uppgifter till Polismyndigheten och övriga brottsbekämpande myndigheter. I den föreslagna lagen undantas bl.a. uppgifter som omfattas av socialtjänstsekretess från uppgiftsskyldigheten, utom vad avser kontaktuppgifter till enskilda. Regeringen föreslår också ändringar i bland annat OSL som innebär en utökad möjlighet för socialtjänsten och hälso- och sjukvården att trots sekretess lämna uppgifter som behövs i brottsbekämpningen. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

I lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten finns bestämmelser om skyldigheter för statliga myndigheter och andra aktörer att i vissa fall lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten. Utbetalningsmyndigheten ska administrera ett system med transaktionskonto för utbetalningar från vissa statliga myndigheter och arbeta med granskningar baserade på dataanalyser och urval från bland annat utbetalningar som myndigheten ska göra i syfte att identifiera felaktiga utbetalningar. Kommunerna omfattas inte av verksamheten, men det pågår en statlig utredning om kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet, som ska redovisas i februari 2025.

Stadsledningskontorets bedömning

Det kan konstateras att det finns ett behov av ytterligare möjligheter för myndigheter att dela information i syfte att förebygga brott, regelöverträdelser, fusk och felaktiga utbetalningar. Stadsledningskontoret välkomnar därför de initiativ som undersöker hur sådana möjligheter skulle kunna utformas.

Den sekretessbrytande bestämmelse som föreslås är mycket vid och omfattar samtliga myndigheter och potentiellt en mycket stor mängd uppgifter. Förslaget innebär att

myndigheterna får lämna ut sekretessbelagda uppgifter som träffas av bestämmelsen på eget initiativ, om rekvisiten för utlämnandet i övrigt är uppfyllda. Bestämmelsens utformning leder till att myndigheterna har stor möjlighet att få tillgång till idag sekretessbelagda uppgifter som kan behövas i verksamheten såväl för att upptäcka och förebygga brott, fel och fusk som för att öka träffsäkerheten och kvaliteten i de beslut som fattas inom ramen för en myndighets författningsreglerade verksamhet. Dessa möjligheter är i huvudsak positiva och efterfrågas av flertalet verksamheter i staden, inte minst i arbetet med tillstånd, tillsyn och leverantörsuppföljning samt för att kunna kontrollera och motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Det finns också ett behov inom myndighetsutövningen för att fatta korrekta beslut inom till exempel personlig assistans och inom ramen för myndighetssamverkan. Den föreslagna bestämmelsens vida tillämpningsområde leder dock till att det inte går att överblicka de faktiska konsekvenserna av bestämmelsen. Lagförslaget leder också till ett antal svårigheter, vilka beskrivs nedan.

Ökat intrång i den personliga integriteten

Av utredningen framgår att den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen kommer innebära en generell och uppenbart förhöjd risk för intrång i den personliga integriteten. Uppgifter som enskilda lämnar till en myndighet för ett särskilt syfte kan komma lämnas till en stor mängd andra myndigheter och behandlas för helt andra ändamål än det ursprungliga, utan att enskilda har en möjlighet att närmare förutse vilka dessa andra mottagare och ändamål är.

Syftet med GDPR och annan dataskyddslagstiftning är att de registrerade ska få mer kontroll över sina personuppgifter. Ett ökat skydd för integriteten har ansetts nödvändigt med anledning av bland annat den digitalisering som sker i samhället. Den föreslagna bestämmelsen innebär ett stort avsteg från de krav som ställs på personuppgiftsbehandlingar hos myndigheter idag. Även om bestämmelsen är avgränsad till informationsutbyte i vissa situationer så innebär utformningen, enligt stadsledningskontorets uppfattning, ett mycket omfattande tillämpningsområde. Det finns inte någon avgränsning i förhållande till att uppgifterna måste förekomma i ett ärende, eller i ett sammanhang där oegentligheter eller brott är konstaterade. Det finns vidare inte någon begränsning avseende vilka kategorier av personuppgifter som omfattas, vilket innebär att såväl känsliga som extra skyddsvärda personuppgifter kan komma att lämnas ut till en stor mängd myndigheter. Det innebär att det finns många situationer när en registrerad i praktiken kan förlora kontrollen över sina uppgifter när myndigheter behandlar dem.

För att uppfylla kraven i GDPR behöver den nationella regleringen uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionerlig mot det legitima mål som eftersträvas. Regleringen ska dessutom vara tydlig, precis och förutsägbar för personer som omfattas av den. Utifrån det integritetsintrång den sekretessbrytande bestämmelsen riskerar att medföra saknar stadsledningskontoret ett utförligt resonemang kring hur den registrerades perspektiv beaktas, men också hur förslaget förhåller sig till de grundläggande principerna om ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering och lagringsminimering.

Utredningen hänvisar till att enskilda enligt Europadomstolens praxis inte exakt behöver förutse vilka förfaranden som en inskränkande lagstiftningsåtgärd ger upphov till, utan att det är tillräckligt att de som berörs kan anpassa sitt agerande efter bestämmelsen och att det finns begränsningar av myndigheternas tolknings- och handlingsutrymme. Enligt

stadsledningskontoret bör i första hand kravet på förutsebarhet som ställs i GDPR och de olika rättigheter som en registrerad har avseende till exempel rätt till information och tillgång beaktas och det kan ifrågasättas om den föreslagna bestämmelsen uppfyller kraven på detta. Det går inte att på förhand identifiera alla uppgifter som kan komma att behandlas om enskilda, på vilket sätt de kommer att behandlas samt av vem. Utifrån att bestämmelsen medger rutinmässiga och omfattande uppgiftsutbyten, exempelvis i syfte att samköra uppgifter för att undvika att någon mottar dubbla ersättningar, kan relativt harmlösa uppgifter komma att bli mer integritetskänsliga utifrån behandlingen hos den mottagande myndigheten. När uppgifterna väl finns hos mottagande myndighet finns en risk för ändamålsglidning, till exempel att uppgifter samkörs eller används för uppföljning eller framtagande av statistik inom ramen för myndighetens författningsreglerade verksamhet. Att ett större antal tjänstepersoner får kunskap om ett känsligt förhållande kan upplevas som menligt av den som uppgiften rör. Det ökar dessutom risken för obehörig vidare spridning.

Det saknas enligt stadsledningskontoret en genomlysning av hur sekretessbelagd information ska kunna få fortsatt skydd hos mottagande myndighet efter ett utlämnande. Av utredningen framgår att sekretesskyddet för uppgifterna i många fall inte överförs till en mottagande myndighet. Detta förhållande ska dock vara en del av den intresseavvägning som ska göras inför ett eventuellt utlämnande. Det innebär att den handläggare som har att fatta beslut om ett utlämnande måste ha kunskap om den mottagande myndighetens sekretesskydd samt också i viss mån kunna förutse i vilken utsträckning uppgifterna kan komma att lämnas ut av den mottagande myndigheten i framtiden. Det är enligt stadsledningskontorets bedömning oklart vilket skydd de utlämnade uppgifterna kan komma att få när de delas vidare ett flertal gånger mellan olika myndigheter. Det är också oklart om uppgifterna kan skyddas av sekretess hos en myndighet som fått tillgång till uppgifterna i andra eller tredje hand om dessa begärs ut av privatpersoner eller media i ett långt senare skede. Den intresseavvägning som ska utgöra en skyddsåtgärd för att intrånget i den personliga integriteten inte ska ske på ett otillbörligt sätt ter sig därför i detta sammanhang svår att genomföra i praktiken, eftersom de faktiska konsekvenserna av ett utlämnande är svåra att överblicka.

Oklar tillämpning av bestämmelsen

De sekretessbrytande bestämmelser som finns idag bedöms vara svåra att tillämpa och regleringens systematik och struktur leder till att uppgifter från till exempel socialtjänsten inte lämnas ut i den utsträckning som skulle vara möjligt. Systematiken med en ny bestämmelse i OSL som ska tillämpas parallellt med andra sekretessbrytande bestämmelser i samma lag samt andra författningar som också reglerar utlämnande av sekretessbelagda uppgifter riskerar att leda till ytterligare tillämpningssvårigheter. Det är i vissa fall otydligt hur de sekretessbrytande bestämmelserna skiljer sig åt och vilka avvägningar som ska göras avseende vilken bestämmelse som i första hand ska tillämpas.

Konstruktionen av den nya bestämmelsen bedöms medföra vissa tillämpningssvårigheter också utifrån den intresseavvägning som ska föregå ett utlämnande. En uppgift ska inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Vad som ska ingå i en sådan bedömning är dock oklart. I utredningen ges få exempel på hur en sådan bedömning ska genomföras. Det nämns dock att det vid intresseavvägningen bör beaktas vilket sekretesskydd som kommer att finnas för uppgifterna hos den mottagande myndigheten.

Det faktum att styrkan i sekretessen ibland skiljer sig åt hos den utlämnande och den mottagande myndigheten ska dock som huvudregel inte vara av avgörande betydelse. Vid bedömningen av om övervägande skäl talar emot ett utlämnande kan även enskildas rätt till partsinsyn behöva beaktas. Det finns dock enligt stadsledningskontorets uppfattning en risk för att den utlämnande myndigheten gör felaktiga bedömningar avseende intresseavvägningen. För att den enskilde tjänstepersonen ska kunna göra en sådan bedömning förutsätts inte bara att denne har kunskaper om den egna myndighetens sekretessregler utan också att tjänstepersonen dels kan förutse vilka sekretessregler som kommer att vara tillämpliga hos den mottagande myndigheten, dels kan ta ställning till på vilket sätt de tillämpliga sekretessreglerna kommer att skydda de överlämnade uppgifterna.

Det ankommer på enskilda tjänstepersoner att exempelvis under pågående samverkansmöten med andra myndigheter göra en intresseavvägning som många gånger kan vara komplex. Många anställda upplever redan den egna myndighetens sekretessregler som komplexa och svårtillämpade. Det kan enligt stadsledningskontoret därför ifrågasättas om det i praktiken kommer att vara möjligt för den som har att pröva ett utlämnande att känna till vilka sekretessbestämmelser som gäller för uppgiften i den mottagande myndigheten.

För att förenkla för enskilda handläggare och öka likabehandlingen behöver vägledning ges i förarbetena avseende hur bestämmelsen kan tillämpas och hur intresseavvägningen ska genomföras i olika typer av verksamheter. Det finns ett behov av att i en kommande proposition ange vilka faktorer som bör beaktas vid en intresseavvägning och ge konkreta exempel i förhållande till de olika syften som anges i paragrafen. Regleringen innebär att svåra avvägningar mellan angelägna intressen, som enligt stadsledningskontorets bedömning borde ankomma på lagstiftaren att göra, övervältras på enskilda handläggare inom myndigheterna. Förutom att sekretesslagstiftningen ses som svårtillämpad, finns en rädsla för att göra fel på grund av det personliga ansvar som följer av straffbestämmelsen om brott mot tystnadsplikten. Det faktum att en tjänsteperson däremot sällan riskerar något ansvar om information inte lämnas ut kan bidra till att sekretessbrytande bestämmelser inte utnyttjas i den utsträckning som är möjligt. I vilka situationer ett utlämnande på eget initiativ bör ske borde också på ett mer uttömmande sätt beskrivas och exemplifieras i kommande förarbeten för att stödja ett utökat utlämnande av uppgifter och nya arbetssätt. Utan ytterligare vägledning finns risk för att inte heller den nya bestämmelsen kommer att tillämpas i den utsträckning som lagstiftaren avser.

Praktiskt genomförande och dokumentation av uppgiftslämnande

Utredningen ger inte någon vägledning avseende hur ett utlämnande eller mottagande av uppgifter praktiskt ska gå till. I utredningen anges att beslut om utlämnande av uppgifter med stöd av sekretessbrytande bestämmelser inte motiveras och ofta inte ens dokumenteras. Att sådana beslut ska kunna fattas helt formlöst utan att utlämnandet dokumenteras kan enligt stadsledningskontoret dock ifrågasättas. Detta eftersom ett utlämnande enligt bestämmelsen ska föregås av en intresseavvägning, som enligt stadsledningskontorets bedömning bör dokumenteras. Ofta torde uppgiftslämnandet ske skriftligt för att det ska kunna framgå vilka uppgifter som lämnats ut och vilka överväganden som gjorts. Den överlämnade handlingen diarieförs och kan sedan komma att begäras ut. Fråga uppstår då om handlingen där uppgifterna finns nedtecknade vid ett

utlämnande kan skyddas av sekretess. Det behövs därför vägledning från lagstiftaren avseende den praktiska hanteringen av uppgiftsutlämnandet.

En begäran om allmän handling ska hanteras skyndsamt och ska lämnas ut så snart som möjligt efter begäran, helst samma dag. Myndigheten ska kontrollera om handlingen eller delar av den omfattas av sekretess och om delar av handlingen är hemliga, kan dessa maskeras innan handlingen lämnas ut. Hur en begäran om uppgifter med stöd av den nu föreslagna bestämmelsen ska hanteras beskrivs inte närmare i utredningen. Det är inte osannolikt att myndigheter kan komma att begära ut stora mängder uppgifter och även ha stående ”prenumerationer” på uppgifter från vissa myndigheter. Redan idag kan kommunen behöva vänta länge, ibland flera månader för att få tillgång till uppgifter som begärs ut från andra myndigheter med stöd av befintliga sekretessbrytande bestämmelser. Hur kravet på ett skyndsamt utlämnande ska hanteras i liknande fall framgår dock inte av utredningen.

Den föreslagna regeländringen kommer också att innebära att myndigheterna kommer att få dels förändrade personuppgiftsbehandlingar, dels nya personuppgiftsbehandlingar. Detta medför att redan genomförda konsekvensbedömningar enligt GDPR kan komma att behöva ses över och uppdateras samt att det kan uppkomma behov av att genomföra konsekvensbedömningar avseende nya behandlingar. Det är inte heller otänkbart att det även kommer att ske en ökning av behandlingar som innefattar känsliga personuppgifter, extra skyddsvärda personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser vilket kommer att medföra ett ökat behov av att genomföra konsekvensbedömningar. Den föreslagna bestämmelsen kommer även innebära att det blir mycket svårare att visa de registrerade att deras personuppgifter alltid behandlas på ett korrekt och säkert sätt.

Utredningen gör bedömningen att informationsutbytet kommer att innebära ”säkra” behandlingar eftersom spridningen av personuppgifter huvudsakligen kommer att ske inom den offentliga sektorn. Myndigheterna kommer att vara förhindrade att behandla andra eller fler uppgifter än de som krävs för att utföra sin författningsreglerade verksamhet. Enligt stadsledningskontoret har det dock inte beaktats att det kan finnas risker även när myndigheter hanterar uppgifter då det ibland sker felaktig hantering, bestämmelser och rutiner följs inte och så vidare. Det finns alltså risk att ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter även kommer att leda till fler personuppgiftsincidenter som en myndighet behöver bedöma, dokumentera och anmäla till tillsynsmyndigheten Integritetsskyddsmyndigheten. Även om det lyfts fram att myndigheter enbart får behandla uppgifter som de har ett rättsligt stöd för att behandla så kan det inte uteslutas att en myndighet vid tillfällen kan komma att få del av uppgifter som de egentligen inte har rätt att behandla, inklusive personuppgifter som kräver ett särskilt skydd och hantering som till exempel känsliga personuppgifter. Det kan inte heller uteslutas att myndigheter får del av fler uppgifter än nödvändigt. Myndigheter riskerar då att hantera personuppgifter i strid med dataskyddslagstiftningen.

Den sammantagna praktiska hanteringen som följer av tillämpningen av den nya bestämmelsen leder till ett ökat behov av administrativa resurser. Hur omfattande detta behov är, är dock i nuläget inte möjligt att bedöma.

Förslagets påverkan på möjligheten för verksamheterna att utföra sitt grunduppdrag

I utredningen beskrivs att det saknas forskning kring vilken påverkan ett utökat uppgiftslämnande till brottsbekämpningen kan få för enskildas förtroende för främst socialtjänsten. Erfarenheterna från berörda verksamheter tyder dock på att förslaget kan få påverkan på vissa brukarnära verksamheters förmåga att utföra sitt grunduppdrag. Både socialtjänstens, förskolans och skolans uppdrag bygger på att det finns en förtroendefull relation mellan verksamhetens företrädare och den aktuella vuxne, ungdomen eller barnet och föräldrarna. Den desinformationskampanj som sprids i samhället påverkar såväl socialtjänst som samtliga skolformer negativt. Att känslig information som omfattas av sekretess kan komma att lämnas vidare till andra myndigheter riskerar att ytterligare bidra till en minskad tillit till dessa verksamheter. Det finns en uppenbar risk att barn och unga som är i behov av hjälp och stöd, kanske just utifrån kriminalitet, inte söker eller tar emot hjälp av rädsla för att riskera att straffas på olika sätt. Även barn och unga som är utsatta i sin hemmiljö kan komma att välja bort till exempel en kuratorskontakt eller stöd från socialtjänsten i syfte att skydda föräldrar och andra närstående från att bli ”avslöjade”. Förskolan är en frivillig verksamhetsform och det finns risk för att barn hålls hemma från förskolan om vårdnadshavarna känner en rädsla för att uppgifter kommer att lämnas över till exempelvis polisen. Att faktiskt närvara i skolan i stället för att tillbringa sin vardag i osunda miljöer är i sig är en skyddsfaktor mot att hamna i kriminalitet. För barn och unga som lever i utsatta miljöer kan en fungerande skolgång och insatser från socialtjänst göra stor skillnad. Att elever känner trygghet och studiero, men även har tillitsfulla relationer till lärare och andra elever, är faktorer som skapar en god läromiljö för alla elever i skolan vilket i sin tur främjar skolnärvaro. Förslagen riskerar därför i dessa delar att leda till att förtroendet för skolan och socialtjänsten urholkas och att enskilda riskerar att gå miste om det stöd de är i behov av.

I utredningen beskrivs den medicinska personalens yrkesetiska regler som en viktig del i utövandet av yrket och att ett ökat informationsutbyte skulle kunna påverka yrkesutövandet negativt. På samma sätt beskrivs principen om patientens självbestämmande och integritet som en viktig aspekt av att uppgifter som omfattas av sekretess inom hälso- och sjukvårdens verksamhet inte ska omfattas av den nya sekretessbrytande bestämmelsen. Utredningen framhåller att respekten för patientens självbestämmande, kan framstå som svårförenlig med ett generellt sekretessgenombrott inom hälso- och sjukvården, bland annat i syfte att tillgodose behov i andra myndigheters verksamhet eller de brottsbekämpande myndigheternas informationsbehov. Den etiska stress som kan uppstå när personalen tvingas hantera två svårförenliga värden bör enligt utredningens mening inte bortses från. Ett förslag om ett generellt sekretessgenombrott inom hälso- och sjukvården skulle kunna uppfattas stå i strid med de yrkesetiska koder och de etiska riktlinjer som tillämpas inom de vårdprofessionella organisationerna sedan en lång tid. Stadsledningskontoret vill dock i sammanhanget framhålla att motsvarande resonemang är gällande även inom socialtjänstens verksamheter. Den enskilde brukaren har i stort samma rätt till självbestämmande och integritet som inom hälso- och sjukvården och personalen inom socialtjänstens verksamheter har att arbeta efter samma etiska förhållningssätt och motsvarande sekretessbestämmelser som inom den medicinska verksamheten. I utredningens bedömning gällande socialtjänstens uppgiftslämnande finns detta inte omnämnt som faktorer som kan påverka ett verksamheternas och personalens

möjlighet att utföra sitt grunduppdrag. Utifrån stadsledningskontorets perspektiv torde motsvarande resonemang vara tillämpligt även för socialtjänsten.

Stadsledningskontoret vill i sammanhanget också framföra att en stor mängd uppgifter om enskildas hälsa som samlats in inom hälso- och sjukvården också finns tillgängliga inom socialtjänstens olika verksamhetsgrenar. Det kan handla om uppgifter gällande fysiska och psykiska sjukdomar, enskildas känslor och sexualliv, barns utveckling och uppgifter om enskildas livssituation i övrigt. Även om sekretess för överskottsinformation i systemet med sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation ska undantas den generella sekretessbrytande finns information om hälsa tillgänglig inom socialtjänsten. Det är inte ovanligt att sociala problem och sjukdom hänger tätt samman. Det får till följd att en uppgift som inte kan lämnas ut från hälso- och sjukvården utifrån den nya föreslagna bestämmelsen kan lämnas ut från socialtjänsten med stöd av samma bestämmelse. Det får som konsekvens att hälsouppgifter för personer som är eller har varit aktuella inom socialtjänsten inte skyddas av samma sekretess som hälsouppgifter som endast hanteras inom hälso- och sjukvården. Därtill kommer att den kommunala hälso- och sjukvården som sådan omfattas av socialtjänstsekretess och inte hälso- och sjukvårdsekretess, vilket leder till att integritetskänsliga hälso- och sjukvårdsuppgifter kommer att få olika skydd av sekretess beroende på i vilken verksamhet de behandlas.

Stadsledningskontoret menar att det, i det fall utredningens förslag blir verklighet, finns anledning att studera vilken påverkan ett utökat uppgiftslämnande kan få för socialtjänstens huvuduppdrag. Socialtjänsten utgör det yttersta skyddsnätet för grupper i ofta mycket utsatta situationer, som ofta redan har ett lågt förtroende för samhällets institutioner. Det går därför inte att utesluta att ett utökat uppgiftslämnande från socialtjänsten kan innebära en risk för att enskildas förtroende för socialtjänsten skadas. En sådan uppföljning bör också enligt stadsledningskontoret omfatta även skolväsendet.

Förslagets påverkan på personal

Ett ökat informationsflöde från kommunen till andra myndigheter kan leda till en ökad risk för hot, våld och otillåten påverkan mot personalen i samband med uppgiftslämnande. Flera personalgrupper så som till exempel socialsekreterare, personliga assistenter, personal inom den kommunala hälso- och sjukvården och personal inom skola och förskola arbetar nära de individer de också ska lämna ut uppgifter om. Det finns därför en särskild risk för dessa medarbetare.

För personal inom socialtjänsten finns möjlighet att med stöd av 10 § offentlighets- och sekretessförordningen sekretessbelägga uppgifter om personnummer och födelsedatum. Motsvarande möjlighet finns inte för till exempel personal inom förskola och skola. Stadsledningskontoret anser att det i sammanhanget bör övervägas en utökad möjlighet för kommunerna att sekretessbelägga motsvarande uppgifter även för fler personalkategorier.

Behov av kompetensutvecklingsinsatser

Som beskrivits i utredningen är tillämpningen av den befintliga sekretesslagstiftningen för många tjänstemän förenat med en rädsla att göra fel och ofta finns det bristande kunskap om regelverket. För att lagstiftningen faktiskt ska komma att tillämpas i den utsträckning som utredningen avser bedömer stadsledningskontoret att omfattande informations- och utbildningsinsatser behövs. För att detta ska kunna ske på ett likvärdigt sätt behövs statlig finansiering.

Avslutande kommentarer

Den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen ska tillämpas inom i princip hela den offentliga sektorn. Det är omöjligt att förutse exakt vilka uppgifter som kommer att lämnas ut eller efterfrågas, eller vilka situationer som kan uppkomma med anledning av ett utlämnande. Det står vidare klart att många av de annars sekretessbelagda uppgifter som kan komma att lämnas ut med stöd av bestämmelsen är känsliga till sin natur.

Ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter riskerar att leda till en utökad behandling av personuppgifter, inklusive känsliga sådana, vilket kan innebära betydande intrång i den personliga integriteten. För att en inskränkning i den personliga integriteten ska anses godtagbar måste inskränkningen vara proportionerlig i förhållande till det allmänna intresse som åtgärden syftar till att tillgodose. Proportionalitetsprincipen innebär att åtgärder som inskränker den personliga integriteten endast är tillåtna om de är nödvändiga för att uppnå ett legitimt mål, som till exempel att motverka välfärdsbrottslighet eller skydda barn och unga från att hamna i kriminella miljöer. Närvaron av avancerad organiserad brottslighet innebär ofta mycket stora påfrestningar för det allmänna. Om brottsligheten infiltrerar politiken och påverkar beslut genom korruption, hotas kravet på opartisk och rättvis maktutövning. Detta kan leda till ökade kostnader, ineffektiv resursanvändning och minskad tilltro till demokrati och offentliga institutioner, vilket underminerar samhällskontraktet och riskerar att minska medborgarnas vilja att betala skatt, rösta eller anmäla brott.

Stadsledningskontoret gör bedömningen att ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter kommer bidra till att motverka fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet. Samtidigt finns en viss risk för att informationen används för andra ändamål än de ursprungligen avsedda. Risken för så kallad "funktionsglidning" är överhängande när känsliga personuppgifter blir tillgängliga för ett stort antal aktörer inom den offentliga sektorn. Utifrån vidden av de uppgifter som kommer att kunna delas myndigheter emellan och därmed behandlas av dessa kan det ifrågasättas om den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen är proportionerlig i förhållande till det mål som eftersträvas. Genom att begränsa dels de syften som uppgifter ska kunna lämnas för, dels vilka myndigheter som omfattas hade förutsebarheten för enskilda avseende hur deras personuppgifter behandlas ökat och intrånget i den personliga integriteten hade därmed inte blivit lika stort. Stadsledningskontoret är dock av uppfattningen att även kommunala myndigheter ska kunna omfattas av informationsdelningen, men att det hade kunnat vara för vissa av lagstiftaren utpekade ändamål, som till exempel för att utreda välfärdsbrottslighet eller skydda barn och unga från att hamna i kriminella miljöer.

Utredningen framhåller att ett alternativ till den nu föreslagna regleringen skulle kunna vara att avskaffa sekretessen mellan myndigheter 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. Sekretessen till förmån för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden skulle då som huvudregel avskaffas mellan myndigheter men inte mellan myndigheter och enskilda. Utredningen menar dock att en sådan reform skulle dock vara mycket

omfattande och därför inte ryms inte inom den här utredningens uppdrag. Stadsledningskontoret menar att ett sådant utredningsarbete vore önskvärt. Ett flertal sekretessbrytande bestämmelser och speciallagstiftning som medger utlämnade av uppgifter har under senare tid införts. Effekterna av dessa bestämmelser är ännu inte kända. Det finns ett behov av en översyn av hela regelverk för att förenkla tillämpningen, öka skyddet mot utlämnande av integritetskänsliga uppgifter utanför myndighetssfären och på så sätt öka måluppfyllelsen utifrån syftet med bestämmelserna.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Vi har i denna del haft i uppdrag 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, regelöverträdelser och brottslighet. Vi har vidare haft i uppdrag att, mot bakgrund av genomförd kartläggning, analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta sekretessbelagd information kan tillgodoses, samt att lämna förslag på en generell bestämmelse som gör det möjligt att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ. Vårt uppdrag har därtill omfattat att göra en översyn av vilka befintliga sekretessbrytande bestämmelser som kan behöva upphävas eller ändras vid införandet av en generell sekretessbrytande bestämmelse. Vi har slutligen även haft i uppdrag att göra en analys av hur de förslag som lämnas förhåller sig till intresset av sekretesskydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden och väga behovet av ett förbättrat informationsutbyte mot den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet.

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.

Kartläggningen

Vår utgångspunkt har varit de kartläggningar som nyligen redovisats i departementspromemorian *Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13) och SOU 2023:69, *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel*.

Till skillnad från flertalet tidigare genomförda och nu pågående kartläggningsuppdrag har vårt uppdrag inte varit begränsat till informationsutbyte mellan några särskilt utpekade aktörer, eller för vissa avgränsade syften. Syftet med vår kartläggning har varit att få fram ett underlag som kan användas både i våra analyser vad gäller behovet av ny, generellt tillämplig sekretessbrytande reglering och i en proportionalitets- och integritetsbedömning av det författningsförslag som lämnas.

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 jämställs 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 vi 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 våra 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 vår 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

Vi förslår att det i offentlighets- och sekretesslagen ska införas en 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 regelöverträdelser, eller
5. handlägga ärenden i författningsreglerad verksamhet.

Uttrycken fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser 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. Vi 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 vi 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 vi 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 våra överväganden kring avgränsningen av vår bestämmelse. Skälen har dock prövats utifrån nuvarande behov av ett utökat informationsutbyte och de rättsliga förutsättningar för informationsutbyte som råder i dag.

Vår 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 förande 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 enskilda 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 vår sekretessbrytande bestämmelse ska omfatta dessa områden har besvarats särskilt för varje situation som i dag är undantagen generalklausulens tillämpningsområde.

Särskilt om sekretess inom hälso- och sjukvården

Av vår kartläggning framgår att det, särskilt i vissa sammanhang, finns en mycket stor efterfrågan på utökade möjligheter att få del av uppgifter som förekommer inom hälso- och sjukvården.

Sekretess för uppgifter inom hälso- och sjukvården enligt nuvarande 25 kap. 1 § OSL var redan i 1980 års sekretesslag undantagen generalklausulens tillämpningsområde. Den ursprungliga bedömningen var att det inte kunde råda någon tvekan om att sjukvården hör till de områden där kraven på sekretess kring enskildas personliga förhållanden gjorde sig starkast gällande. I propositionen konstaterades även att sekretessen på området har gamla traditioner, och att läkarsekretessen var ett väsentligt inslag i läkaretiken. Utformningen av sekretessbestämmelserna på sjukvårdsområdet uttalades vidare ha mycket stor betydelse både för dem som av olika anledningar kom i kontakt med sjukvården och för dem som hade sitt arbete inom detta område.

Vi har övervägt att låta den sekretessbrytande bestämmelsen vara tillämplig på hälso- och sjukvårdssekretessen, men ställa högre krav för sekretessgenombrott eller att begränsa syftet med utlämnandet. Sammantaget har vi dock bedömt att de skäl som grundar undantaget i generalklausulen för sekretess enligt 25 kap. 1 § OSL alltså är giltiga. Vi har därför föreslagit att sekretess inom hälso- och sjukvården och i annan medicinsk verksamhet ska undantas den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde.

Detsamma gäller sekretess i sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation (25 kap. 2 § OSL), verksamhet som innefattar omprövning av beslut eller särskild tillsyn (25 kap. 3 § OSL), ärenden hos en patientnämnd (25 kap. 4 § OSL), omhändertagande av patientjournaler (25 kap. 5 § OSL) och hanteringen av vissa ärenden hos Inspektionen för vård och omsorg (25 kap. 8 § OSL).

När det gäller sekretess i förhållande till den vård- eller behandlingsbehövande (25 kap. 6 § OSL) och sekretess i förhållande till den som en anmälan eller utsaga av en enskild avser (25 kap. 7 § OSL) är bestämmelsernas räckvidd sådan att de inte kan tillämpas mellan myndigheter. Något undantag behövs därför inte.

Särskilt om sekretess inom socialtjänsten m.m.

Av vår 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.

Vår 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 omsorgsdokumen-

tation (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 bestämmel-

ser 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

Vi har genomfört en integritetsanalys av det förslag vi lagt fram, där vi utgått från Integritetsskyddsmyndighetens *Vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete* (dnr IMY-2022-10835). Vår 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 vi kartlagt.

Mot bakgrund av de problem som vi 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 vår bedömning är bestämmelsen därför nödvändig. Vid proportionalitetsbedömningen har vi 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. Vi 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

Vår 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 vår 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 vårt förslag kommer att vara.

Vårt förslag bör inte leda till något ökat resursbehov för de statliga myndigheterna. Förslaget, som inte innebär några nya åligganden, bör 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. Vårt förslag 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 vi att det intrång i den personliga integriteten som vårt förslag 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 är vårt förslag förenligt med de krav som följer av EU-rätten, barnkonventionen och Sveriges övriga internationella åtaganden.

Vårt förslag, som i sig inte innebär några åligganden för kommuner och regioner, utan endast möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter är ingen inskränkning i det kommunala självstyret. Inte

heller i övrigt innebär vårt förslag några konsekvenser av det slag som följer av 15 § kommittéförordningen (1998:1474).



Datum: 2024-11-11

Ärendenummer: SLK-2024-00838

Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: ju.L6@regeringskansliet.se

Diarienummer: Ju2024/01778

Göteborgs Stads yttrande över delbetänkandet Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar (SOU 2024:63)

Det kan konstateras att det finns ett behov av ytterligare möjligheter för myndigheter att dela information i syfte att förebygga brott, regelöverträdelser, fusk och felaktiga utbetalningar. Göteborgs Stad välkomnar därför de initiativ som undersöker hur sådana möjligheter skulle kunna utformas.

Den sekretessbrytande bestämmelse som föreslås är mycket vid och omfattar samtliga myndigheter och potentiellt en mycket stor mängd uppgifter. Förslaget innebär att myndigheterna får lämna ut sekretessbelagda uppgifter som träffas av bestämmelsen på eget initiativ, om rekvisiten för utlämnandet i övrigt är uppfyllda. Bestämmelsens utformning leder till att myndigheterna har stor möjlighet att få tillgång till idag sekretessbelagda uppgifter som kan behövas i verksamheten såväl för att upptäcka och förebygga brott, fel och fusk som för att öka träffsäkerheten och kvaliteten i de beslut som fattas inom ramen för en myndighets författningsreglerade verksamhet. Dessa möjligheter är i huvudsak positiva och efterfrågas av flertalet verksamheter i staden, inte minst i arbetet med tillstånd, tillsyn och leverantörsuppföljning samt för att kunna kontrollera och motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Det finns också ett behov inom myndighetsutövningen för att fatta korrekta beslut inom till exempel personlig assistans och inom ramen för myndighetssamverkan. Den föreslagna bestämmelsens vida tillämpningsområde leder dock till att det inte går att överblicka de faktiska konsekvenserna av bestämmelsen. Lagförslaget leder också till ett antal svårigheter, vilka beskrivs nedan.

Ökat intrång i den personliga integriteten

Den föreslagna bestämmelsen innebär ett stort avsteg från de krav som ställs på personuppgiftsbehandlingar hos myndigheter idag. Även om bestämmelsen är avgränsad till informationsutbyte i vissa situationer så innebär utformningen, enligt Göteborgs Stads uppfattning, ett mycket omfattande tillämpningsområde. Det finns inte någon avgränsning i förhållande till att uppgifterna måste förekomma i ett ärende, eller i ett sammanhang där oegentligheter eller brott är konstaterade. Det finns vidare inte någon begränsning avseende vilka kategorier av personuppgifter som omfattas, vilket innebär att såväl känsliga som extra skyddsvärda personuppgifter kan komma att lämnas ut till en stor mängd myndigheter. Det innebär att det finns många situationer när en registrerad i praktiken kan förlora kontrollen över sina uppgifter när myndigheter behandlar dem.

För att uppfylla kraven i GDPR behöver den nationella regleringen uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionerlig mot det legitima mål som eftersträvas.

Regleringen ska dessutom vara tydlig, precis och förutsägbar för personer som omfattas av den. Utifrån det integritetsintrång den sekretessbrytande bestämmelsen riskerar att medföra saknar Göteborgs Stad ett utförligt resonemang kring hur den registrerades perspektiv beaktas, men också hur förslaget förhåller sig till de grundläggande principerna om ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering och lagringsminimering.

Utredningen hänvisar till att enskilda enligt Europadomstolens praxis inte exakt behöver förutse vilka förfaranden som en inskränkande lagstiftningsåtgärd ger upphov till, utan att det är tillräckligt att de som berörs kan anpassa sitt agerande efter bestämmelsen och att det finns begränsningar av myndigheternas tolknings- och handlingsutrymme. Enligt Göteborgs Stad bör i första hand kravet på förutsebarhet som ställs i GDPR och de olika rättigheter som en registrerad har avseende till exempel rätt till information och tillgång beaktas och det kan ifrågasättas om den föreslagna bestämmelsen uppfyller kraven på detta. Det går inte att på förhand identifiera alla uppgifter som kan komma att behandlas om enskilda, på vilket sätt de kommer att behandlas samt av vem. Utifrån att bestämmelsen medger rutinmässiga och omfattande uppgiftsutbyten, exempelvis i syfte att samköra uppgifter för att undvika att någon mottar dubbla ersättningar, kan relativt harmlösa uppgifter komma att bli mer integritetskänsliga utifrån behandlingen hos den mottagande myndigheten. När uppgifterna väl finns hos mottagande myndighet finns en risk för ändamålsglidning, till exempel att uppgifter samkörs eller används för uppföljning eller framtagande av statistik inom ramen för myndighetens författningsreglerade verksamhet. Att ett större antal tjänstepersoner får kunskap om ett känsligt förhållande kan upplevas som menligt av den som uppgiften rör. Det ökar dessutom risken för obehörig vidare spridning.

Det saknas enligt Göteborgs Stad en genomlysning av hur sekretessbelagd information ska kunna få fortsatt skydd hos mottagande myndighet efter ett utlämnande. Av utredningen framgår att sekretesskyddet för uppgifterna i många fall inte överförs till en mottagande myndighet. Detta förhållande ska dock vara en del av den intresseavvägning som ska göras inför ett eventuellt utlämnande. Det innebär att den handläggare som har att fatta beslut om ett utlämnande måste ha kunskap om den mottagande myndighetens sekretesskydd samt också i viss mån kunna förutse i vilken utsträckning uppgifterna kan komma att lämnas ut av den mottagande myndigheten i framtiden. Det är enligt Göteborgs Stads bedömning oklart vilket skydd de utlämnade uppgifterna kan komma att få när de delas vidare ett flertal gånger mellan olika myndigheter. Det är också oklart om uppgifterna kan skyddas av sekretess hos en myndighet som fått tillgång till uppgifterna i andra eller tredje hand om dessa begärs ut av privatpersoner eller media i ett långt senare skede. Den intresseavvägning som ska utgöra en skyddsåtgärd för att intrånget i den personliga integriteten inte ska ske på ett otillbörligt sätt ter sig därför i detta sammanhang svår att genomföra i praktiken, eftersom de faktiska konsekvenserna av ett utlämnande är svåra att överblicka.

Oklar tillämpning av bestämmelsen

De sekretessbrytande bestämmelser som finns idag bedöms vara svåra att tillämpa och regleringens systematik och struktur leder till att uppgifter från till exempel socialtjänsten inte lämnas ut i den utsträckning som skulle vara möjligt. Systematiken med en ny bestämmelse i OSL som ska tillämpas parallellt med andra sekretessbrytande

bestämmelser i samma lag samt andra författningar som också reglerar utlämnande av sekretessbelagda uppgifter riskerar att leda till ytterligare tillämpningssvårigheter. Det är i vissa fall otydligt hur de sekretessbrytande bestämmelserna skiljer sig åt och vilka avvägningar som ska göras avseende vilken bestämmelse som i första hand ska tillämpas.

Konstruktionen av den nya bestämmelsen bedöms medföra vissa tillämpningssvårigheter också utifrån den intresseavvägning som ska föregå ett utlämnande. En uppgift ska inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Vad som ska ingå i en sådan bedömning är dock oklart. I utredningen ges få exempel på hur en sådan bedömning ska genomföras. Det nämns dock att det vid intresseavvägningen bör beaktas vilket sekretesskydd som kommer att finnas för uppgifterna hos den mottagande myndigheten. Det faktum att styrkan i sekretessen ibland skiljer sig åt hos den utlämnande och den mottagande myndigheten ska dock som huvudregel inte vara av avgörande betydelse. Vid bedömningen av om övervägande skäl talar emot ett utlämnande kan även enskildas rätt till partsinsyn behöva beaktas. Det finns dock enligt Göteborgs Stads uppfattning en risk för att den utlämnande myndigheten gör felaktiga bedömningar avseende intresseavvägningen. För att den enskilde tjänstepersonen ska kunna göra en sådan bedömning förutsätts inte bara att denne har kunskaper om den egna myndighetens sekretessregler utan också att tjänstepersonen dels kan förutse vilka sekretessregler som kommer att vara tillämpliga hos den mottagande myndigheten, dels kan ta ställning till på vilket sätt de tillämpliga sekretessreglerna kommer att skydda de överlämnade uppgifterna.

Det ankommer på enskilda tjänstepersoner att exempelvis under pågående samverkansmöten med andra myndigheter göra en intresseavvägning som många gånger kan vara komplex. Många anställda upplever redan den egna myndighetens sekretessregler som komplexa och svårtillämpade. Det kan enligt Göteborgs Stad därför ifrågasättas om det i praktiken kommer att vara möjligt för den som har att pröva ett utlämnande att känna till vilka sekretessbestämmelser som gäller för uppgiften i den mottagande myndigheten.

För att förenkla för enskilda handläggare och öka likabehandlingen behöver vägledning ges i förarbetena avseende hur bestämmelsen kan tillämpas och hur intresseavvägningen ska genomföras i olika typer av verksamheter. Det finns ett behov av att i en kommande proposition ange vilka faktorer som bör beaktas vid en intresseavvägning och ge konkreta exempel i förhållande till de olika syften som anges i paragrafen. Regleringen innebär att svåra avvägningar mellan angelägna intressen, som enligt Göteborgs Stads bedömning borde ankomma på lagstiftaren att göra, övervältras på enskilda handläggare inom myndigheterna. Förutom att sekretesslagstiftningen ses som svårtillämpad, finns en rädsla för att göra fel på grund av det personliga ansvar som följer av straffbestämmelsen om brott mot tystnadsplikten. Det faktum att en tjänsteperson däremot sällan riskerar något ansvar om information inte lämnas ut kan bidra till att sekretessbrytande bestämmelser inte utnyttjas i den utsträckning som är möjligt. I vilka situationer ett utlämnande på eget initiativ bör ske borde också på ett mer uttömmande sätt beskrivas och exemplifieras i kommande förarbeten för att stödja ett utökad utlämnande av uppgifter och nya arbetssätt. Utan ytterligare vägledning finns risk för att inte heller den nya bestämmelsen kommer att tillämpas i den utsträckning som lagstiftaren avser.

Praktiskt genomförande och dokumentation av uppgiftslämnande

Utredningen ger inte någon vägledning avseende hur ett utlämnande eller mottagande av uppgifter praktiskt ska gå till. I utredningen anges att beslut om utlämnande av uppgifter med stöd av sekretessbrytande bestämmelser inte motiveras och ofta inte ens dokumenteras. Att sådana beslut ska kunna fattas helt formlöst utan att utlämnandet dokumenteras kan enligt Göteborgs Stad dock ifrågasättas. Detta eftersom ett utlämnande enligt bestämmelsen ska föregås av en intresseavvägning, som enligt Göteborgs Stads bedömning bör dokumenteras. Ofta torde uppgiftslämnandet ske skriftligt för att det ska kunna framgå vilka uppgifter som lämnats ut och vilka överväganden som gjorts. Den överlämnade handlingen diarieförs och kan sedan komma att begäras ut. Fråga uppstår då om handlingen där uppgifterna finns nedtecknade vid ett utlämnande kan skyddas av sekretess. Det behövs därför vägledning från lagstiftaren avseende den praktiska hanteringen av uppgiftsutlämnandet.

En begäran om allmän handling ska hanteras skyndsamt och ska lämnas ut så snart som möjligt efter begäran, helst samma dag. Myndigheten ska kontrollera om handlingen eller delar av den omfattas av sekretess och om delar av handlingen är hemliga, kan dessa maskeras innan handlingen lämnas ut. Hur en begäran om uppgifter med stöd av den nu föreslagna bestämmelsen ska hanteras beskrivs inte närmare i utredningen. Det är inte osannolikt att myndigheter kan komma att begära ut stora mängder uppgifter och även ha stående ”prenumerationer” på uppgifter från vissa myndigheter. Redan idag kan kommunen behöva vänta länge, ibland flera månader för att få tillgång till uppgifter som begärs ut från andra myndigheter med stöd av befintliga sekretessbrytande bestämmelser. Hur kravet på ett skyndsamt utlämnande ska hanteras i liknande fall framgår dock inte av utredningen.

Den föreslagna regeländringen kommer också att innebära att myndigheterna kommer att få dels förändrade personuppgiftsbehandlingar, dels nya personuppgiftsbehandlingar. Detta medför att redan genomförda konsekvensbedömningar enligt GDPR kan komma att behöva ses över och uppdateras samt att det kan uppkomma behov av att genomföra konsekvensbedömningar avseende nya behandlingar. Det är inte heller otänkbart att det även kommer att ske en ökning av behandlingar som innefattar känsliga personuppgifter, extra skyddsvärda personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser vilket kommer att medföra ett ökat behov av att genomföra konsekvensbedömningar. Den föreslagna bestämmelsen kommer även innebära att det blir mycket svårare att visa de registrerade att deras personuppgifter alltid behandlas på ett korrekt och säkert sätt.

Utredningen gör bedömningen att informationsutbytet kommer att innebära ”säkra” behandlingar eftersom spridningen av personuppgifter huvudsakligen kommer att ske inom den offentliga sektorn. Myndigheterna kommer att vara förhindrade att behandla andra eller fler uppgifter än de som krävs för att utföra sin författningsreglerade verksamhet. Enligt Göteborgs Stad har det dock inte beaktats att det kan finnas risker även när myndigheter hanterar uppgifter då det ibland sker felaktig hantering, bestämmelser och rutiner följs inte och så vidare. Det finns alltså risk att ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter även kommer att leda till fler personuppgiftsincidenter som en myndighet behöver bedöma, dokumentera och anmäla till tillsynsmyndigheten Integritetsskyddsmyndigheten. Även om det lyfts fram att myndigheter enbart får behandla uppgifter som de har ett rättsligt stöd för att behandla så kan det inte uteslutas att en myndighet vid tillfällena kan komma att få del av uppgifter

som de egentligen inte har rätt att behandla, inklusive personuppgifter som kräver ett särskilt skydd och hantering som till exempel känsliga personuppgifter. Det kan inte heller uteslutas att myndigheter får del av fler uppgifter än nödvändigt. Myndigheter riskerar då att hantera personuppgifter i strid med dataskyddslagstiftningen.

Den sammantagna praktiska hanteringen som följer av tillämpningen av den nya bestämmelsen leder till ett ökat behov av administrativa resurser. Hur omfattande detta behov är, är dock i nuläget inte möjligt att bedöma.

Förslagets påverkan på möjligheten för verksamheterna att utföra sitt grunduppdrag

I utredningen beskrivs att det saknas forskning kring vilken påverkan ett utökat uppgiftslämnande till brottsbekämpningen kan få för enskildas förtroende för främst socialtjänsten. Erfarenheterna från berörda verksamheter tyder dock på att förslaget kan få påverkan på vissa brukarnära verksamheters förmåga att utföra sitt grunduppdrag. Både socialtjänstens, förskolans och skolans uppdrag bygger på att det finns en förtroendefull relation mellan verksamhetens företrädare och den aktuella vuxne, ungdomen eller barnet och föräldrarna. Den desinformationskampanj som sprids i samhället påverkar såväl socialtjänst som samtliga skolformer negativt. Att känslig information som omfattas av sekretess kan komma att lämnas vidare till andra myndigheter riskerar att ytterligare bidra till en minskad tillit till dessa verksamheter. Det finns en uppenbar risk att barn och unga som är i behov av hjälp och stöd, kanske just utifrån kriminalitet, inte söker eller tar emot hjälp av rädsla för att riskera att straffas på olika sätt. Även barn och unga som är utsatta i sin hemmiljö kan komma att välja bort till exempel en kuratorskontakt eller stöd från socialtjänsten i syfte att skydda föräldrar och andra närstående från att bli ”avslöjade”. Förskolan är en frivillig verksamhetsform och det finns risk för att barn hålls hemma från förskolan om vårdnadshavarna känner en rädsla för att uppgifter kommer att lämnas över till exempelvis polisen. Att faktiskt närvara i skolan i stället för att tillbringa sin vardag i osunda miljöer är i sig en skyddsfaktor mot att hamna i kriminalitet. För barn och unga som lever i utsatta miljöer kan en fungerande skolgång och insatser från socialtjänst göra stor skillnad. Att elever känner trygghet och studiero, men även har tillitsfulla relationer till lärare och andra elever, är faktorer som skapar en god läromiljö för alla elever i skolan vilket i sin tur främjar skolnärvaro. Förslagen riskerar därför i dessa delar att leda till att förtroendet för skolan och socialtjänsten urholkas och att enskilda riskerar att gå miste om det stöd de är i behov av.

I utredningen beskrivs den medicinska personalens yrkesetiska regler som en viktig del i utövandet av yrket och att ett ökat informationsutbyte skulle kunna påverka yrkesutövandet negativt. På samma sätt beskrivs principen om patientens självbestämmande och integritet som en viktig aspekt av att uppgifter som omfattas av sekretess inom hälso- och sjukvårdens verksamhet inte ska omfattas av den nya sekretessbrytande bestämmelsen. Utredningen framhåller att respekten för patientens självbestämmande, kan framstå som svårförenlig med ett generellt sekretessgenombrott inom hälso- och sjukvården, bland annat i syfte att tillgodose behov i andra myndigheters verksamhet eller de brottsbekämpande myndigheternas informationsbehov. Den etiska stress som kan uppstå när personalen tvingas hantera två svårförenliga värden bör enligt utredningens mening inte bortses från. Ett förslag om ett generellt sekretessgenombrott inom hälso- och sjukvården skulle kunna uppfattas stå i strid med de yrkesetiska koder

och de etiska riktlinjer som tillämpas inom de vårdprofessionella organisationerna sedan en lång tid. Göteborgs Stad vill dock i sammanhanget framhålla att motsvarande resonemang är gällande även inom socialtjänstens verksamheter. Den enskilde brukaren har i stort samma rätt till självbestämmande och integritet som inom hälso- och sjukvården och personalen inom socialtjänstens verksamheter har att arbeta efter samma etiska förhållningssätt och motsvarande sekretessbestämmelser som inom den medicinska verksamheten. I utredningens bedömning gällande socialtjänstens uppgiftslämnande finns detta inte omnämnt som faktorer som kan påverka ett verksamheternas och personalens möjlighet att utföra sitt grunduppdrag. Utifrån Göteborgs Stads perspektiv torde motsvarande resonemang vara tillämpligt även för socialtjänsten.

Göteborgs Stad vill i sammanhanget också framföra att en stor mängd uppgifter om enskildas hälsa som samlats in inom hälso- och sjukvården också finns tillgängliga inom socialtjänstens olika verksamhetsgrenar. Det kan handla om uppgifter gällande fysiska och psykiska sjukdomar, enskildas känslor och sexualliv, barns utveckling och uppgifter om enskildas livssituation i övrigt. Även om sekretess för överskottsinformation i systemet med sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation ska undantas den generella sekretessbrytande finns information om hälsa tillgänglig inom socialtjänsten. Det är inte ovanligt att sociala problem och sjukdom hänger tätt samman. Det får till följd att en uppgift som inte kan lämnas ut från hälso- och sjukvården utifrån den nya föreslagna bestämmelsen kan lämnas ut från socialtjänsten med stöd av samma bestämmelse. Det får som konsekvens att hälsouppgifter för personer som är eller har varit aktuella inom socialtjänsten inte skyddas av samma sekretess som hälsouppgifter som endast hanteras inom hälso- och sjukvården. Därtill kommer att den kommunala hälso- och sjukvården som sådan omfattas av socialtjänstsekretess och inte hälso- och sjukvårdssekretess, vilket leder till att integritetskänsliga hälso- och sjukvårdsuppgifter kommer att få olika skydd av sekretess beroende på i vilken verksamhet de behandlas.

Göteborgs Stad menar att det, i det fall utredningens förslag blir verklighet, finns anledning att studera vilken påverkan ett utökat uppgiftslämnande kan få för socialtjänstens huvuduppdrag. Socialtjänsten utgör det yttersta skydds nätet för grupper i ofta mycket utsatta situationer, som ofta redan har ett lågt förtroende för samhällets institutioner. Det går därför inte att utesluta att ett utökat uppgiftslämnande från socialtjänsten kan innebära en risk för att enskildas förtroende för socialtjänsten skadas. En sådan uppföljning bör också enligt Göteborgs Stad omfatta även skolväsendet.

Förslagets påverkan på personal

Ett ökat informationsflöde från kommunen till andra myndigheter kan leda till en ökad risk för hot, våld och otillåten påverkan mot personalen i samband med uppgiftslämnande. Flera personalgrupper så som till exempel socialsekreterare, personliga assistenter, personal inom den kommunala hälso- och sjukvården och personal inom skola och förskola arbetar nära de individer de också ska lämna ut uppgifter om. Det finns därför en särskild risk för dessa medarbetare.

För personal inom socialtjänsten finns möjlighet att med stöd av 10 § offentlighets- och sekretessförordningen sekretessbelägga uppgifter om personnummer och födelsedatum. Motsvarande möjlighet finns inte för till exempel personal inom förskola och skola. Göteborgs Stad anser att det i sammanhanget bör övervägas en utökad möjlighet för kommunerna att sekretessbelägga motsvarande uppgifter även för fler personalkategorier.

Behov av kompetensutvecklingsinsatser

Som beskrivits i utredningen är tillämpningen av den befintliga sekretesslagstiftningen för många tjänstemän förenat med en rädsla att göra fel och ofta finns det bristande kunskap om regelverket. För att lagstiftningen faktiskt ska komma att tillämpas i den utsträckning som utredningen avser bedömer Göteborgs Stad att omfattande informations- och utbildningsinsatser behövs. För att detta ska kunna ske på ett likvärdigt sätt behövs statlig finansiering. Även om målet på sikt är att de utökade möjligheterna att dela information ska kunna leda till att felaktigheter och brottslighet ska kunna upptäckas och förebyggas krävs också förändrade arbetssätt, inte minst när det gäller administration.

Avslutande kommentarer

Den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen ska tillämpas inom i princip hela den offentliga sektorn. Det är omöjligt att förutse exakt vilka uppgifter som kommer att lämnas ut eller efterfrågas, eller vilka situationer som kan uppkomma med anledning av ett utlämnande. Det står vidare klart att många av de annars sekretessbelagda uppgifter som kan komma att lämnas ut med stöd av bestämmelsen är känsliga till sin natur.

Ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter riskerar att leda till en utökad behandling av personuppgifter, inklusive känsliga sådana, vilket kan innebära betydande intrång i den personliga integriteten. För att en inskränkning i den personliga integriteten ska anses godtagbar måste inskränkningen vara proportionerlig i förhållande till det allmänna intresse som åtgärden syftar till att tillgodose. Proportionalitetsprincipen innebär att åtgärder som inskränker den personliga integriteten endast är tillåtna om de är nödvändiga för att uppnå ett legitimt mål, som till exempel att motverka välfärdsbrottslighet eller skydda barn och unga från att hamna i kriminella miljöer. Närvaron av avancerad organiserad brottslighet innebär ofta mycket stora påfrestningar för det allmänna. Om brottsligheten infiltrerar politiken och påverkar beslut genom korruption, hotas kravet på opartisk och rättvis maktutövning. Detta kan leda till ökade kostnader, ineffektiv resursanvändning och minskad tilltro till demokrati och offentliga institutioner, vilket underminerar samhällskontraktet och riskerar att minska medborgarnas vilja att betala skatt, rösta eller anmäla brott.

Göteborgs Stad gör bedömningen att ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter kommer bidra till att motverka fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelse och brottslighet. Samtidigt finns en viss risk för att informationen används för andra ändamål än de ursprungligen avsedda. Risken för så kallad "funktionsglidning" är överhängande när känsliga personuppgifter blir tillgängliga för ett stort antal aktörer inom den offentliga sektorn. Utifrån vidden av de uppgifter som kommer att kunna delas mellan myndigheter emellan och därmed behandlas av dessa kan det ifrågasättas om den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen är proportionerlig i förhållande till det mål som eftersträvas. Genom att begränsa dels de syften som uppgifter ska kunna lämnas för, dels vilka myndigheter som omfattas hade förutsebarheten för enskilda avseende hur deras personuppgifter behandlas ökat och intrånget i den personliga integriteten hade därmed inte blivit lika stort. Göteborgs Stad är dock av uppfattningen att även kommunala myndigheter ska kunna omfattas av informationsdelningen, men att det hade kunnat vara för vissa av lagstiftaren utpekade ändamål, som till exempel för att utreda välfärdsbrottslighet eller skydda barn och unga från att hamna i kriminella miljöer.

Utredningen framhåller att ett alternativ till den nu föreslagna regleringen skulle kunna vara att avskaffa sekretessen mellan myndigheter 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. Sekretessen till förmån för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden skulle då som huvudregel avskaffas mellan myndigheter men inte mellan myndigheter och enskilda. Utredningen menar dock att en sådan reform skulle dock vara mycket omfattande och därför inte ryms inte inom den här utredningens uppdrag. Göteborgs Stad menar att ett sådant utredningsarbete vore önskvärt. Ett flertal sekretessbrytande bestämmelser och speciallagstiftning som medger utlämnade av uppgifter har under senare tid införts. Effekterna av dessa bestämmelser är ännu inte kända. Det finns ett behov av en översyn av hela regelverk för att förenkla tillämpningen, öka skyddet mot utlämnande av integritetskänsliga uppgifter utanför myndighetssfären och på så sätt öka måluppfyllelsen utifrån syftet med bestämmelserna.

Göteborgs kommunstyrelse