

Departementspromemorian Utökat informationsutbyte (Ds 2022:13)

Fi2021/02991

1 Sammanfattning

Skatteverket tillstyrker att promemorians förslag om nya bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (OSL)¹ införs. Skatteverket delar utredningens bedömning att det finns behov av ett ökat informationsutbyte på en rad olika områden, att det nuvarande regelverket blivit svåröverskådligt och svårt att tillämpa på ett effektivt sätt och att samhällsutvecklingen ställer krav på att det finns en flexibilitet i regelverket som inte finns idag. Skatteverket ser därför positivt på utredningens förslag om ett bredare tillämpningsområde för informationsutbyte myndigheter emellan än att enbart utbyta uppgifter som har kopplingar till risk för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet eller arbetslivskriminalitet.

Skatteverket lämnar följande synpunkter att beakta i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

- För att de föreslagna bestämmelserna ska få avsedd effekt behöver bestämmelsernas tillämpningsområden förtydligas ytterligare.
- Skatteverket instämmer i utredningens bedömning att en översyn av befintliga regler behöver göras, dels för att undvika att olika sekretessbrytande reglers tillämpningsområde överlappar varandra, dels för att försäkra sig om att tillämpliga registerförfattningar inte hindrar ett utlämnande enligt de föreslagna bestämmelserna. Skatteverket anser dessutom att det behöver förtydligas hur den föreslagna 6 kap. 5 a § OSL förhåller sig till 6 kap. 5 § OSL.
- De föreslagna bestämmelserna i OSL utgör en ny systematik avseende utlämnande av uppgifter mellan myndigheter och kan innebära en betydande ökning av spridningen av uppgifter avseende enskilda. En sådan spridning utgör i sig ett integritetsintrång som i vissa fall kan vara betydande. Skatteverket anser mot denna bakgrund att de föreslagna bestämmelsernas effekt behöver belysas ytterligare i förhållande till de krav avseende skydd för enskildas personliga integritet som regeringsformen² och EU:s dataskyddsförordning³ ställer upp.

Skatteverket tillstyrker att den föreslagna uppgiftsskyldigheten till Arbetsförmedlingen införs.

¹ SFS 2009:400

² SFS 1974:152

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)

Skatteverket har inte något att erinra mot övriga författningsförslag.

För att de föreslagna bestämmelserna ska få avsedd effekt behöver Skatteverket göra investeringar i utvecklingsarbete, bl.a. kommer nya IT-system att behöva utvecklas.

2 Skatteverkets synpunkter

2.1 Bestämmelserna i OSL

Skatteverket tillstyrker att de nya bestämmelser som promemorian föreslår i OSL ska införas. Skatteverket delar utredningens bedömning att det finns behov av ett ökat informationsutbyte på en rad olika områden såsom att säkerställa korrekta beslutsunderlag för myndigheter och öka möjligheten till efterkontroller. Det nuvarande regelverket har vidare blivit svåröverskådligt och svårt att tillämpa på ett effektivt sätt och samhällsutvecklingen ställer krav på att det finns en flexibilitet i regelverket som inte finns idag. Skatteverket ser därför positivt på utredningens förslag om ett bredare tillämpningsområde för informationsutbyte myndigheter emellan än att enbart uppgifter som har kopplingar till risk för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet eller arbetslivskriminalitet utbyts. I Skatteverkets verksamhet finns redan idag ytterligare exempel på uppgifter som skulle kunna ha stort värde för en mottagande myndighet, där ett utbyte inte är möjligt med dagens bestämmelser. Skatteverket anser dock att de föreslagna bestämmelsernas tillämpningsområde behöver förtydligas för att de ska få avsedd effekt. Även de föreslagna bestämmelsernas förhållande till andra bestämmelser på området behöver förtydligas.

2.1.1 En ny generell sekretessbrytande bestämmelse

Skatteverket välkomnar den föreslagna bestämmelsen och anser att så stor effekt som möjligt bör eftersträvas. Skatteverket anser mot bakgrund därav att regeringen bör förtydliga följande.

Behovet hos en mottagande myndighet

Av förslaget till bestämmelse följer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra författningsreglerad verksamhet. Skatteverket anser att det dels måste klargöras vad som avses med att uppgiften ska *behövas* hos den mottagande myndigheten, dels om avsikten är att den föreslagna bestämmelsen även ska omfatta uppgifter som en myndighet inte *förfogar över*.

Avseende att det ska finnas ett *behov* av uppgiften hos den mottagande myndigheten följer det av utredningen att det för bestämmelsen tillämplighet krävs att den utlämnande myndigheten först *prövar* om informationsutbytet kan antas leda till ”det avsedda resultatet”⁴. Skatteverket vill i detta sammanhang lyfta att det inte är möjligt för en utlämnande myndighet att bedöma det slutliga resultatet av ett utlämnande.

⁴ Ds 2022:13 s.112 och 121

Av utredningen följer vidare att den myndighet som *förfogar över* uppgiften inte har en skyldighet att lämna uppgiften på eget initiativ men om ”myndigheten” vet att en annan myndighet behöver uppgifterna bör uppgifterna lämnas om övriga förutsättningar är uppfyllda. Ett behov som utredningen redogör för och som lyfts av flera myndigheter är möjlighet att lämna uppgifter till andra myndigheter om omständigheter som handläggare uppmärksammat t.ex. vid en kontroll men som ligger utanför myndighetens verksamhetsområde. För Skatteverkets del kan det exempelvis handla om brister avseende arbetsmiljö eller förhållanden som tyder på människohandel eller exploatering av arbetskraft.

Det finns ingen skyldighet att teckna ned uppgifter som inte har någon koppling till det ärende en kontroll avser.⁵ En myndighet ska vidare inte behandla fler personuppgifter än vad som är nödvändigt.⁶ De uppgifter som avses i detta sammanhang förekommer därmed endast som minnesbilder hos den enskilde handläggaren som t.ex. gör ett kontrollbesök. Myndigheten anses därmed inte rättsligt förfoga över uppgiften.⁷ Även uppgifter som myndigheten inte rättsligt förfogar över kan omfattas av sekretess, om handläggaren har fått del av dem på grund av t.ex. anställning hos myndigheten.⁸ Om uppgifter omfattas av sekretess skulle de kunna lämnas ut med stöd av ordalydelsen i den föreslagna bestämmelsen förutsatt att det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra författningsreglerad verksamhet. Utredningens motivering tyder dock på att bestämmelsen endast omfattar uppgifter som en myndighet förfogar över. Ett klargörande är därför nödvändigt i denna del.

Övervägande skäl

Av utredningen framgår att de myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet har framfört ett behov av att inom ramen för samverkan ta fram gemensamma riskurval. Skatteverket delar bedömningen att det skulle innebära stora samhällsekonomiska vinster om myndigheter tillåts samverka i ett tidigare skede än vad som idag är möjligt. Detta gäller även samverkan med kommuner. En samverkan redan i urvalsstadiet, utan att det är fråga om en åtgärd som uppfyller kraven för samverkan på underrättelsestadiet, så kallad LUS-samverkan, skulle både kunna möjliggöra större effekter av vidtagna åtgärder och ett mer effektivt användande av myndigheternas resurser. Detsamma gäller om myndigheter ges möjlighet att dela information under pågående utredning. Vidare framgår av utredningen att flera myndigheter även har framfört ett behov av att få uppgifter som gör det möjligt att bl.a. rikta kontroller, dvs. för analys och urval.

Skatteverket anser att såväl analys och urval som en diskussion kring kontrollvärda objekt vid en myndighetssamverkan inte sker inom ramen för ärendehandläggning hos den mottagande myndigheten. Av utredningen följer att det kan föreligga övervägande skäl att inte lämna ut uppgiften enligt bestämmelsen om uppgifterna efter utlämnandet endast omfattas av sekretess enligt 21 kap. OSL.⁹ Detta får särskild betydelse för Skatteverkets beskattningsverksamhet där de flesta uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden omfattas av absolut sekretess som är en strängare sekretess än enligt 21 kap. OSL. Uppgifter som lämnas i urvalssyfte till myndigheter vars verksamhet endast omfattas

⁵ 27 § förvaltningslagen (2017:900)

⁶ Det följer av principen om uppgiftsminimering i art 5.1 c EU:s dataskyddsförordning

⁷ Kamrarrättens i Stockholm dom den 25 november 2011 i mål nr 2354-11

⁸ 2 kap. 1 § andra stycket OSL.

⁹ Ds 2022:13 s.121

av sekretessregler som gäller i vissa ärenden, t.ex. inom socialförsäkringen, se 28 kap. 1 § OSL, kommer efter utlämnandet endast omfattas av sekretessreglerna i 21 kap. OSL. I enlighet med utredningens exempel kommer det då att föreligga övervägande skäl för Skatteverket att inte lämna ut uppgifter som omfattas av absolut sekretess i ett sådant syfte.

Av utredningen följer vidare att tillämpningen av reglerna om partsinsyn kan ha inverkan på bedömningen av om övervägande skäl föreligger eller inte.¹⁰ Det är oklart vilka situationer som avses, särskilt eftersom bestämmelsen endast bryter sekretess till skydd för enskilda.¹¹ Om det faktum att regler om partsinsyn är tillämpliga hos den mottagande myndigheten i sig skulle innebära att det föreligger övervägande skäl att inte lämna ut uppgifterna skulle ett utlämnande med stöd av bestämmelsen kraftigt begränsas. Skatteverkets föreställer sig att uppgifter kommer att behövas i de mottagande myndigheternas ärendehandläggning där rätten till partsinsyn gäller.

Skatteverket anser sammanfattningsvis att de exempel som utredningen lyfter avseende vad som ska anses utgöra övervägande skäl utesluter vissa av de uppgifter som myndigheterna framfört att det finns ett behov av att utbyta. Skatteverket anser att det är angeläget att så många behov som möjligt, av de som har framförts, tillgodoses av bestämmelsen. Definitionen av övervägande skäl behöver i så fall ändras. Ett annat alternativ är att det skydd som uppgifterna har efter ett utlämnande höjs, dvs att räckvidden av sekretessbestämmelserna hos de mottagande myndigheter som idag har sekretessbestämmelser som endast omfattar uppgifter i ärenden utökas.

2.1.2 En utökad möjlighet att utbyta offentliga uppgifter (Avsnitt 5 i utredningen)

Även den bestämmelse som föreslås i denna del är mycket välkommen. För att ytterligare främja samverkan och samarbetet mellan myndigheter anser Skatteverket att nedanstående behöver förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Som framförts i avsnitt 2.1.1 uppfattar Skatteverket syftet med den föreslagna bestämmelsen att den ska inkludera de fall då en handläggare vid en kontroll observerat omständigheter som denna antar kan vara av betydelse för en annan myndighet. Av den föreslagna bestämmelsen följer dock att en myndighet endast får lämna uppgift som den förfogar över till en annan myndighet. Uppgifter som endast förekommer som en minnesbild hos en tjänsteperson utgör dock inte uppgifter som en myndighet förfogar över.¹² Sådana uppgifter skulle därför inte kunna lämnas ut med stöd av den föreslagna bestämmelsen.

Bestämmelsens ordalydelse innebär även att andra myndigheter kan begära uppgifter med stöd av den. Bestämmelsen innebär visserligen inte en skyldighet att lämna uppgifter¹³ och det kan därför te sig naturligt att begränsningen att ett utlämnande inte får hindra arbetets behöriga gång inte behövs. För att undvika diskussioner om vilken bestämmelse, dvs. den föreslagna 6 kap 5 a § eller den befintliga 6 kap 5 §, som ska tillämpas vid ett utlämnande på

¹⁰ Ibid

¹¹ Ibid s. 116

¹² Kammarrättens i Stockholm dom den 25 november 2011 i mål nr 2354-11

¹³ Jfr. 6 kap. 5 § OSL

begäran anser Skatteverket därför att de båda bestämmelsernas förhållande till varandra måste klargöras.

2.2 Uppgiftsskyldighet till Arbetsförmedlingen **(Avsnitt 6 i utredningen)**

Skatteverket tillstyrker att den föreslagna uppgiftsskyldigheten införs.

Av den kartläggning som utredningen genomfört framgår att Arbetsförmedlingen har framfört behov av att, vid handläggningen av arbetsmarknadspolitiska stöd, erhålla uppgifter från Skatteverket om företag som en arbetssökande har anvisats till. Samtliga uppgifter som Arbetsförmedlingen uppgett i kartläggningen förekommer dock inte hos Skatteverket. Till exempel beräknas arbetsgivaravgifter på det totala avgiftsunderlaget för redovisningsperioden, dvs. inte per betalningsmottagare. Skatteverket har därför inte uppgift om det utgår full arbetsgivaravgift för en anställd eller som den är nedsatt av olika anledningar, exempelvis på grund av olika subventioner för unga arbetstagare.

2.3 Övriga förslag

Skatteverket har inte något att erinra mot övriga författningsförslag.

2.4 Behovet av ytterligare ställningstaganden

Av utredningen framgår att det, innan de föreslagna bestämmelserna införs, behöver göras en översyn av befintliga regler. Detta dels för att undvika att olika sekretessbrytande reglers tillämpningsområde överlappar varandra dels för att försäkra sig om att tillämpliga registerförfattningar inte hindrar ett utlämnande enligt de föreslagna bestämmelserna. Skatteverket delar denna bedömning.

Skatteverket delar även utredningens bedömning att utökade möjligheter att utbyta uppgifter behövs och välkomnar de förslag av generell karaktär som har lämnats. Skatteverket delar vidare utredningens analys att de behov som presenteras i utredningens delrapport tyder på att ytterligare intrång i enskildas personliga integritet får anses vara acceptabelt för att värna viktiga allmänna intressen. Sådana förskjutningar av gränsen för skyddet för den enskildes personliga integritet är en naturlig del av införandet av uppgiftsskyldigheter eller sekretessbrytande bestämmelser, eftersom ett utökat utlämnande alltid innebär ett integritetsintrång för den enskilde.¹⁴ De föreslagna bestämmelserna i OSL innebär dock ett avsteg från den nuvarande systematiken avseende informationsutbyte mellan myndigheter. Bestämmelserna öppnar upp för ett omfattande utlämnande av uppgifter, såväl

¹⁴ I förarbetena till 1980-års sekretesslag anges att ett fullgott integritetsskydd för information hos en myndighet ställer krav på att informationen inte vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken den har hämtats. Mot den bakgrunden kodifierades sekretessen mellan myndigheter och verksamhetsgrenar. Syftet var alltså att uppgifter endast skulle spridas när intresset av att uppgifterna lämnas ut måste ges företräde framför intresset att uppgifterna inte lämnas ut. (Se prop. 1979/80:2 Del A s.90 f) Även utbytet av uppgifter som inte omfattas av sekretess reglerades därför och inskränktes till när uppgifterna begärs av en myndighet samt då ett utlämnande inte hindrar arbetets behöriga gång. (Se prop. 1979/80:2 Del A s. 361)

sekretessbelagda som inte sekretessbelagda, som inte är möjligt enligt nu gällande bestämmelser. Det kan inte heller uteslutas att det vid tillämpningen av bestämmelserna vid omfattande utbyten kan förekomma integritetsintrång som är betydande. Till exempel kan utlämnande myndighet komma att behöva göra kartläggningar. Det är alltså fråga om en förskjutning som är betydligt mer omfattande än de som tidigare skett vid införandet av mer specifika bestämmelser. Skatteverket anser därför att det vore önskvärt med en djupare analys avseende hur de föreslagna bestämmelserna möter de krav som framgår av regeringsformen och EU:s dataskyddsförordning.¹⁵

3 Individuppgifter - uppgifternas riktighet kan inte garanteras av Skatteverket

Individuppgifter utgör kontrollmaterial

De månatliga individuppgifter som arbetsgivare lämnar till Skatteverket är kontrollmaterial på samma sätt som de tidigare kontrolluppgifterna, med den skillnaden att de lämnas månatligen inte årligen. Arbetsgivaren ansvarar för individuppgifterna och det står arbetsgivaren fritt att ändra i lämnade individuppgifter vad gäller uppgift om utgiven ersättning och skatt. De ändringar som arbetsgivaren gör kan medföra att Skatteverket omprövar beslutet om arbetsgivaravgift. Mot bakgrund av att upprättande av individuppgift är helt förbehållen den som utgett ersättningen är Skatteverket alltså förhindrat att på eget initiativ ändra individuppgifter inför förtrycket av inkomstdeklarationen. Den senaste lämnade individuppgiften är den aktuella och den som förtrycks i inkomstdeklarationen för betalningsmottagaren. Undantag är endast möjligt för att rätta felaktiga tolkningar av uppgifter som arbetsgivaren lämnat in, för att ange vilken av flera individuppgifter som ska vara aktuell samt för att tillföra ett betalningsmottagar-ID internt.

Inte ens i de fall där individen själv uppmärksammat felet och skickat in bestyrkta underlag kan Skatteverket underkänna eller ändra inlämnat kontrollmaterial/individuppgifter. I dessa fall är Skatteverket och den som individuppgiften avser hänvisade till att underrätta arbetsgivaren så att denne kan komma in med rättade individuppgifter. Inom skatteundandragandeområdet är det ofta svårt att få till sådan medverkan från arbetsgivaren. Om rättade individuppgifter inte kommer in kommer den felaktiga individuppgiften förtryckas i betalningsmottagarens inkomstdeklaration.

Först efter att betalningsmottagaren fått en förtryckt inkomstdeklaration har Skatteverket möjlighet att ändra inkomstuppgifter. Det sker då i samband med fastställande av slutlig skatt.

Eftersom Skatteverket inte kan ändra i en individuppgift föreligger risk att andra aktörer hämtar in felaktiga uppgifter från Skatteverket. I nuläget får den frågande myndigheten en ögonblicksbild; alltid den uppgift som arbetsgivaren senast lämnat för aktuell person och månad. Om det exempelvis lämnats in en begäran om omprövning från mottagaren av

¹⁵ 2 kap. 6 och 20-21 §§ regeringsformen och art 5.1b och 6.4 (skäl 50 andra paragrafen) EU:s dataskyddsförordning. Se även prop. 2017/18:95, *Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning* s.47f och HFD 2021 ref. 10 p.13. Avseende brottsbekämpande myndigheter se art 4.1.b och skäl 34 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (direktiv), vilket har implementerats genom brottsdatalagen (2018:1177).

individuppgiften eller om Skatteverket har motstridiga uppgifter förhindrar dagens lagstiftning att sådan information lämnas vidare till andra myndigheter.

I detta sammanhang är det därför viktigt att det tydligt framgår i det fortsatta arbetet att Skatteverket inte kan kvalitetssäkra eller garantera uppgifternas riktighet, utan uppgifterna är att betrakta som information som arbetsgivare och utbetalare själva har lämnat.

Skatteverket föreslås även att, utan hinder av sekretess, kunna informera andra myndigheter om vad som framkommit under genomförda kontroller om uppgifterna behövs för den andra myndighetens verksamhet. Även om Skatteverket ges möjlighet att informera andra myndigheter om felaktigheter som identifierats i vår verksamhet kommer dock informationen även fortsättningsvis baseras på de individuppgifter (eller kontrolluppgifter) som lämnats själv av arbetsgivare och utbetalare. Skatteverket kommer alltså även om de föreslagna ändringarna genomförs sakna möjlighet att kvalitetssäkra eller garantera uppgifternas riktighet.

4 Konsekvenser för Skatteverket

Förslagen förväntas innebära ökade kostnader

Skatteverket kan konstatera att de uppgifter som andra myndigheter har framfört att de har behov av till stor del finns hos Skatteverket. De föreslagna bestämmelserna i OSL omfattar alla myndigheter, kommuner och a-kassor samt både offentlig och sekretessbelagd information. De föreslagna bestämmelserna har även varit efterfrågade under en längre tid. De kan därför, även om det inte är fråga om uppgiftsskyldigheter, förväntas innebära en betydande ökning av utlämnanden från verket. Eftersom bestämmelserna inte innebär någon skyldighet, kommer Skatteverket vidare att ha ett stort ansvar för att se till att de får den effekt som lagstiftaren avser. Skatteverket kommer även att, tillsammans med andra myndigheter, behöva genomföra en detaljerad analys av vilka uppgifter som kan utbytas rutinmässigt och på vilket sätt. Ett sådant arbete kommer även att främja samarbetet myndigheter.

Det här är ett arbete som kan komma att innebära ökade kostnader för Skatteverket. Det är därför av vikt att den tänkta tillämpningen förtydligas och att andra sekretessbrytande bestämmelser ses över. En sådan översyn skulle kunna innebära att delar av befintlig reglering kan tas bort eftersom de faller inom tillämpningen av 10:15 a § OSL. Detta bör i sin tur innebära vissa mindre besparingar i administration m.m..

På lite längre sikt behöver myndigheter samverka för att bygga digitala lösningar för automatiserat utbyte så långt det är möjligt. En digital lösning för automatisk, kostnadseffektiv och säker utlämning av uppgifter är även relevant generellt. Det mest effektiva bör då vara att sådan utveckling sker i samverkan, exempelvis under ledning av Myndigheten för digital förvaltning, DIGG. Skatteverket behöver delta i det arbetet till den del som det omfattar vår myndighets olika verksamhetsområden.

Mot bakgrund av att förslagen är mycket generella och omfattar alla myndigheter i Sverige samt alla kommuner och A-kassor bedömer Skatteverket att det inte är möjligt att göra en kostnadsuppskattning innan myndigheterna kommit längre vad gäller överenskommelser om

informationsutbyte. För att kunna göra en partiell kostnadsberäkning anser vi att de myndigheter som redan nu kan uttrycka ett konkret behov av uppgifter gemensamt behöver analysera vilken typ av utbyte som är lämpligt för uppgifterna och om det är aktuellt med en prövning på förhand av de rekvisit som finns för utlämnande. Därefter kan övergripande kostnadsuppskattningar göras i dessa delar.

Skatteverket uppskattar kostnaden för att realisera uppgiftsskyldigheten till Arbetsförmedlingen i intervallet **11-11,4 mnkr**, varav 3,1-3,5 mnkr avser utvecklingskostnader och 7,9 mnkr avser förvaltning i 5 år.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm och föredragits av rättsliga experten Therese Olofsson Friberg. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Fredrik Holmberg, rättschefen Michael Ertiksson, enhetschefen Pia Gustavsson och sektionschefen Jonas Grönkvist.



Katrin Westling Palm