

Regeringskansliet  
Finansdepartementet  
fi.remissvar@regeringskansliet.se  
Kopia: alf.engsbraten@regeringskansliet.se

## Remissvar över betänkandet Framtida dataskydd – Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden (SOU 2023:100)

---

Forum för Dataskydd, nedan benämnt Forumet, har anmodats att lämna ett yttrande över betänkandet Framtida dataskydd – Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden, som är uppdelad i två delar. Mot bakgrund av de intressen<sup>1</sup> som Forumet har att bevaka lämnas följande yttrande.

### Sammanfattning

Forumet noterar att det finns flera frågor i betänkandet där utredningen inte beaktat centrala rättskällor som EU-domstolens domar. Detta leder till att utredningens förslag har ett ensidigt fokus på vad som är bra för myndigheterna och därigenom missar att genomföra den form av proportionalitetsbedömning som krävs. Forumet ställer sig därför tveksamt till vissa av de förslag som lämnas.

Eftersom flera avgränsningar är vaga för att ge myndigheterna större utrymme kommer många frågor behöva lösas i konsekvensbedömningar. Detta innebär att dataskyddsombud och andra personer som arbetar med dataskydd kommer få lägga ner mycket arbete. Vaga lagstiftningar riskerar även att leda till svårigheter i den praktiska tillämpningen.

### Hur yttrandet är disponerat

Frågorna som berörs i betänkandet omfattar många föreslagna lagar, bland annat förslaget till beskattningsdatalag. Samma sorts lösning som finns i det lagförslaget har även valts för andra lagförslag. Av det skälet har Forumet

---

<sup>1</sup> Se [Forum för Dataskydd - Forum för Dataskydd \(dpforum.se\)](https://www.dpforum.se)

fokuserat på beskattningsdatalagen när lagtext exemplifieras men samma resonemang är även giltigt i förhållande till de andra lagförslagen. Det har inte heller funnits tid att gå igenom samtliga delar, utan ett axplock av synpunkter lämnas här utifrån det valda perspektivet.

Betänkandet är omfattande och Forumet har valt att fokusera på integritetsintresset och kommentera vissa dataskyddsaspekter. Nedslag har gjorts i vissa frågor där det numera finns bra rättskällor och där de föreslagna lösningarna enligt Forumets uppfattning helt eller delvis inte överensstämmer med vad som framgår av tillgängliga rättskällor.

### **Inledande kommentarer**

Det är viktigt att förslagen till ny lagstiftning är robusta och långsiktigt hållbara, både för samhället, de registrerade och de som dagligen arbetar med frågorna. I annat fall kan behandlingen leda till att registrerades fri- och rättigheter kränks eller att dataskyddsarbetet i berörda organisationer försvåras. Om det finns en diskrepans mellan t.ex. EU-domstolens praxis och svensk kompletterande lagstiftning finns det enligt Forumets erfarenhet risk för oklarheter och besvärliga lösningar i dataskyddsarbetet och i förlängningen en än mer utsatt position och svårare uppdrag för t.ex. dataskyddsombudet. Vidare kan organisationerna riskera att bygga in en alltför vidlyftig personuppgiftsbehandling i sina IT-stöd om det i ett senare läge konstateras att personuppgifter behandlas på ett otillåtet sätt.

I sammanhanget kan även framhållas att EDPB, som tar fram riktlinjer med tydligt mandat i GDPR och som inrättats för att bland annat främja enhetlighet i rättstillämpningen, är en europeisk byrå som skapats genom en rättsakt. Det är alltså inte korrekt att ange att EDPB är en paraplyorganisation (del 1, s. 326) eller kalla det ett oberoende europeiskt organ (del 1, s. 149).

### **Bristande proportionalitetsbedömning**

Utredningen har haft utgångspunkten att den kompletterande dataskyddsregleringen ska omfatta de bestämmelser som krävs för att den ska kunna utgöra ett adekvat skydd för enskildas personliga integritet (del 1, s. 321). Det innebär, enligt utredningen, att den kompletterande dataskyddsregleringen inte bör möjliggöra annan personuppgiftsbehandling än sådan som kan antas leda till att myndigheterna kan utföra sin verksamhet enligt tillämplig lagstiftning (del 1, s. 322).

Forumet håller med om utredningens utgångspunkt men anser att den har satt ett ganska litet avtryck i betänkandet eftersom de registrerades fri- och

rättigheter ofta behandlas styvmoderligt och ibland felaktigt. Detta gör enligt Forumets uppfattning att proportionalitetsbedömningen, som ska genomföras vid lagstiftningar som kompletterar GDPR, ofta inte håller. Det här innebär i sin tur att vissa av lagförslagen enligt Forumets mening inte håller måttet och nedan lämnas några exempel på detta.

## Ändamål

Utredningen har målat i breda penseldrag när ändamålen beskrivs. Tekniken är att i den föreslagna 7 § beskattningsdatalagen bland annat hänvisa till 2 §, som anger olika lagar som Skatteverket ansvarar för. Nämnda 2 § hänvisar sedan vidare till 3 § samma lag. I denna paragraf finns i sjunde punkten skrivningen ”annan liknande uppgift som Skatteverket ska utföra”. Genom denna lagstiftningsteknik har utredningen skapat ett utrymme att låta det mesta ingå. Denna teknik stämmer enligt Forumet dåligt med EU-domstolens strama hållning i sin praxis.

Det kan noteras att många ändamål som ingår synes kräva vidarebehandling, vilket innebär att artikel 6.3-4 och artikel 23 GDPR blir tillämpliga, se C-268/21 (Norra Stockholm Bygg AB), punkterna 26-41. Av rättsfallet framgår att man noga vid vidarebehandling behöver bedöma kriterierna i artikel 23.1 GDPR. Utredningens breda ansats till ändamål följer inte dessa tankar. Frågan bedöms även i mål C-817/19 (Ligue des droits humains mot Conseil des ministres), se punkterna 112-118, där EU-domstolen går igenom hur ett direktiv anpassats bland annat i förhållande till lagring av personuppgifter.

Vidare borde vissa ändamål som anses omfattas, till exempel testverksamhet och utveckling av system (del 1, s 514 ff), kopplas till krav på skyddsåtgärder som pseudonymisering eller till och med anonymisering särskilt eftersom även AI-system ska omfattas (del 1, s. 516). I den sistnämnda delen kan ifrågasättas om utredningens förslag även kommer i konflikt med artikel 22 GDPR om automatiserat beslutsfattande, som inte alls analyseras i sammanhanget. I denna del bör både EDPB:s riktlinjer om automatiserat beslutsfattande<sup>2</sup> och EU-domstolens dom i mål C-634/21 (OQ mot SCHUFA Holding AG) beaktas. Som framgår av rättsfallet är automatiserat beslutsfattande som utgångspunkt förbjudet. Om det tillåts i lagstiftning ställs strikta krav. Detta ligger långt ifrån utredningens ansats att i förbifarten klargöra att detta ingår i de breda

---

<sup>2</sup> Se [riktlinjer-om-automatiserat-individuellt-beslutsfattande-och-profilering.pdf \(imy.se\)](#). Dessa är antagna av Artikel 29-gruppen men EDPB har förklarat att de gäller som styrelsens egna.

ändamålen och i Tysklands exempelvis kan nämnas att det nu förbereds också särskild lagstiftning på området för att kunna möta sådana behov. Självklart borde även den nya AI-förordningen analyseras noga i det fortsatta utredningsarbetet.

### **Integritetskänsliga personuppgifter**

Trots ansatsen att skydda den personliga integriteten landar utredningen i en mycket bred bestämmelse om känsliga personuppgifter. I den föreslagna 10 § beskattningsdatalagen anges endast att personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) får behandlas, om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Kravet på nödvändighet följer redan av artikel 6 GDPR där det ingår en nödvändighetsprövning i varje rättslig grund (gäller inte samtycke som ändå inte är relevant). Detta innebär att regleringen i praktiken inte avgränsar hanteringen av känsliga personuppgifter på annat sätt än hanteringen av andra personuppgifter genom kravet på nödvändighet. I stället tillåter lagstiftningen att känsliga personuppgifter hanteras generellt om det finns ett ändamål enligt 7 § föreslagna beskattningsdatalagen. Som redan nämnts är dessa ändamål dock mycket vida och svåra att överblicka.

Av texten i utredningen framgår att den vida skrivningen varit önskvärd utifrån myndighetsperspektiv (del 1, 663), men det saknas en bedömning av konsekvenser för den registrerade. Forumet anser att den valda lösningen ligger långt ifrån ambitionen att skydda de registrerades integritet. Tvärtom har de registrerades perspektiv fått ett väldigt litet avtryck i lagstiftningen, vilket innebär att proportionalitetsbedömningen enligt Forumets mening inte är tillräcklig. Här kan man till exempel jämföra med 3 kap. 3 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) som innehåller vissa om än inte särskilt långtgående avgränsningar. Efter att dataskyddslagen togs fram har mycket hänt vilket innebär att den proportionalitetsbedömning som gjordes inför den möjligen inte heller håller idag.

I betänkandet exemplifieras en rad situationer där myndigheterna har behov av att behandla känsliga personuppgifter. Vissa av dem torde redan idag falla in under olika punkter i artikel 9.2 GDPR eller dataskyddslagen och behöver därför inte anges. Andra borde kunna preciseras för att det ska bli tydligare för de registrerade vad som kan förväntas. Vissa kategorier av känsliga personuppgifter (till exempel genetiska personuppgifter) är svåra att förstå att de alls kan behöva behandlas i Skatteverkets verksamhet annat än om de inges av någon. Det är rimligt att utredningen utifrån det underlag som redovisas

hade formulerat en mer precis lagbestämmelse kopplad till vilka ändamål som är godtagbara för hantering av känsliga personuppgifter. Det som sagts tidigare om ändamål gäller i än högre grad för känsliga personuppgifter.

Som redan nämnts brister proportionalitetsavvägningen enligt Forumets uppfattning då den knappt beaktar de registrerades motstående intressen. De skyddsåtgärder som föreslås är mycket begränsade i förhållande till intrånget och vissa av dem, till exempel klargöranden kring personuppgiftsansvaret, är inte vad som normalt kallas skyddsåtgärder.

I EU-domstolens praxis görs andra avvägningar. I rättsfallet C-184/20 (OT mot Vyriausioji tarnybinės etikos komisija), som innefattade viss behandling av känsliga personuppgifter, klargörs att avvägningen måste inbegripa också andra mindre integritetskänsliga lösningar och en seriös uppgiftsminimering måste ingå, även när det är fråga om reella och viktiga allmänna intressen (se punkterna 86 och 93-94). I punkt 89 klargörs att regleringar inte enbart får ha till syfte att kompensera för bristande resurser, vilket bör beaktas givet det stora fokuset på effektivisering.

Utredningen anger även att artikel 9.2 g GDPR bör tolkas så att ”det är den materiella verksamhetsregleringen vilken reglerar myndigheternas uppgifter, och därmed det viktiga allmänna intresset, som ska ligga till grund för behandlingen och vara proportionerlig, vilket den som utgångspunkt kan anses vara i svensk rätt” (del 1, s. 680 f). Forumet delar inte denna bedömning eftersom den inte överensstämmer med det som Forumet menar framgår av EU-domstolens domar.

Utredningen landar (se avsnitt 10.8) även i att den inte behöver begränsa tillgången till personuppgifter om lagöverträdelse som idag regleras på ett allmänt sett i dataskyddslagen. Även här tar utredningen enligt Forumet alltför lätt på frågan jämfört med EU-domstolens avgöranden. I rättsfallet C-439/19 (B mot Latvijas Republikas Saeima), som rör behandling av personuppgifter om lagöverträdelse, anger EU-domstolen att rätten till integritet endast får begränsas till vad som är strikt nödvändigt och att ”den lagstiftning som innebär ett ingrepp måste innehålla tydliga och precisa bestämmelser som reglerar räckvidden och tillämpningen av den aktuella åtgärden”. Forumet delar därför inte heller i denna del utredningens slutsats. Dessutom verkar det som att domstolen underskattat användningen av personuppgifter om lagöverträdelse eftersom även administrativa åtgärder (vilket till exempel lär omfatta skattetillägg) ingår i begreppet enligt nämnda dom.

Forumet ifrågasätter sammanfattningsvis regleringen av integritetskänsliga personuppgifter. Till det kommer att den föreslagna regleringen kan skapa osäkerhet i berörda organisationer, eftersom det inte gjorts en konsekvensbedömning för dataskydd enligt artikel 35.10 GDPR inom ramen för utredningen. Eftersom utredningen inte gjort en rimlig avvägning övervältras det ansvaret på de personuppgiftsansvariga. Enligt Forumets erfarenhet kan detta riskera leda till betydande merarbete i organisationer och ofta flaskhalsar i utvecklingsarbetet.

### **Tillgång till personuppgifter**

I 14 § beskattningsdatalagen regleras tillgång till personuppgifter. Med det menas i den föreslagna lagen vilka anställda som ska få ta del av personuppgifter. I GDPR avser begreppet ”tillgång” en begäran om registerutdrag. Forumet föreslår därför att ett annat begrepp väljs.

Paragrafen, som anses vara en skyddsåtgärd som motiverar en långtgående användning av integritetskänsliga personuppgifter (se föregående avsnitt) innehåller i det första stycket endast vad som redan följer av principen av uppgiftsminimering i artikel 5 GDPR. Den principen är dessutom striktare för integritetskänsliga personuppgifter. Den bör alltså inte kallas skyddsåtgärd.

### **Registrerades rättigheter**

EDPB har tagit fram riktlinjer för hur begränsningar av rättigheter enligt artikel 23 GDPR ska hanteras<sup>3</sup>. Riktlinjerna baseras på praxis från EU-domstolen. Det kan konstateras att utredningen inte följt det som sägs i riktlinjerna och synes därigenom ha gått längre än vad artikel 23 GDPR medger. Såvitt kan utläsas verkar riktlinjen inte ha beaktats i utredningens arbete.

I riktlinjen sägs bland annat följande om begränsningar med stöd av generell allmänt intresse (punkt 27):

...De kostnader som uppstår till följd av tillhandahållandet av information och därmed den ekonomiska bördan för de offentliga budgetarna räcker dock inte för att motivera ett allmänt intresse av att begränsa de registrerades rättigheter. En direkt skatteförvaltning kan till exempel begränsa en registrerads rätt till tillgång om den registrerade är föremål för en utredning som leds av skatteförvaltningen inom ramen för dess rättsliga skyldighet, förutsatt att denna tillgång skulle skada den pågående

---

<sup>3</sup> [edpb\\_guidelines\\_202010\\_art23\\_adopted\\_afterpublicconsultation\\_sv.pdf \(europa.eu\)](#)

utredningen. En sådan begränsning bör dock endast tillämpas under den tid som krävs för den specifika utredningen och bör upphävas så snart skatteförvaltningen avslutar utredningen. Den registrerade bör informeras utan dröjsmål, med uppgift om motiveringarna i den personuppgiftsansvariges beslut samt det datum då den registrerade åter får utöva sin rätt till tillgång. Dessutom bör lämpliga skyddsåtgärder säkerställas – t.ex. indirekt tillgång, om detta föreskrivs i nationell lagstiftning – för att se till att en oberoende myndighet kan kontrollera att behandlingen är laglig.

Utredningen har istället för att beakta riktlinjerna valt den väg som hittills varit en vanlig lagstiftningsteknik i registerlagstiftningar. Det innebär att utredningen valt att helt eller i stor utsträckning begränsa vissa rättigheter, se 17-18 §§ beskattningsdatalagen. Som skäl framhålls att den svenska lagstiftaren brukar utgå ifrån följande förhållningssätt:

Ett huvudsakligt skäl till detta är att det ansetts vara av stor betydelse att personuppgifter får behandlas i myndigheternas verksamheter oberoende av den registrerades inställning. Vidare har bedömningen gjorts att den personuppgiftsansvarige närmast undantagslöst skulle kunna påvisa skäl för fortsatt behandling som väger tyngre än den registrerades intressen i det enskilda fallet

Utredningen gör i enlighet med den sedvanliga svenska lagstiftningstekniken ingen djupare analys vilket innebär att det saknas en godtagbar proportionalitetsbedömning. Detta gäller generellt i de lagförslag utredningen lämnar, exempelvis i de båda ovan nämnda paragraferna i beskattningsdatalagen. I beskattningsdatalagen går utredningen som längst när den helt undantar registrerade rätten att invända mot behandlingen. Genom att göra detta försvårar man även registrerades rätt till radering (se artikel 17.1 GDPR), eftersom invändning är en väg för registrerade att åstadkomma sådan. Vid en jämförelse mellan utredningens förslag och EDPB:s beskrivning ovan kan noteras att det är en stor skillnad i utfall. När utredningen konstaterar att det inte har framkommit några skäl att göra en annan bedömning än den som funnits i tidigare lagstiftning har den helt bortsett från EU-domstolens strikta praxis och EDPB:s riktlinjer.

Till ovan kommer som redan nämnts att ändamålen fått en vid omfattning, vilket är en försvårande faktor i proportionalitetsbedömningen (tekniken

medger att en stor mängd uppgifter behandlas och gör det svårt för den registrerade att förstå hur integriteten påverkas).

Forumet ifrågasätter också utredningens argument att den registrerade inte kan få rätt i prövningen av rättigheter. Även om en registrerad, trots att bevisbördan har ändrats i artikel 21 GDPR och ligger på den personuppgiftsansvariga, ofta kan ha problem att få igenom en invändning i den formella ärendehanteringens är det inte uteslutet att hen kan få framgång om helt ovidkommande material finns med. Dessutom omfattar ju ändamålet även tester och verksamhetsutveckling med mera. Forumet finner det svårt att förstå hur detta kan motiveras.

### Dataanalyser

I 13 § beskattningsdatalagen tydliggörs vissa dokumentationskrav vid dataanalyser och urval. Sådan verksamhet torde ofta blir föremål för skyldigheten att göra konsekvensbedömning enligt GDPR och det som nämns i lagrummet lär ofta behöva ingå i en sådan. Forumet anser att det är bra att det tydliggörs att viss dokumentation ska göras men lagtexten bör klargöra förhållandet till reglerna om konsekvensbedömning, till exempel genom att lägga till följande:

”Det som sägs ovan påverkar inte skyldigheten att göra konsekvensbedömning. Dokumentationen kan dock göras inom ramen för en sådan”.

---

Detta yttrande har beslutats av Forumets vice ordförande Karl-Fredrik Björklund efter föredragning av medlemmen, tillika juristen, Monika Wendleby. I beredningen har även styrelseledamoten Niklas Gustafsson samt Forumets kansli deltagit.

FORUM FÖR DATASKYDD



Karl-Fredrik Björklund