

Lagrådsremiss

Direktåtkomst för Försäkringskassan i ärenden om betalningsskyldighet för underhållsstöd

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 19 april 2018

Annika Strandhäll

Kjell Rempler
(Socialdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att Försäkringskassan ska få medges direktåtkomst till vissa uppgifter i Skatteverkets beskattningsdatabas, om uppgifterna behövs i ett ärende om en bidragsskyldig förälders betalningsskyldighet för underhållsstöd enligt socialförsäkringsbalken.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2017:388) om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Direktåtkomst för Försäkringskassan	5
4.1	Direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen	5
4.2	Sekretessfrågor	13
5	Ikraftträdande	14
6	Konsekvenser	15
6.1	Konsekvenser för enskilda	15
6.2	Konsekvenser för staten	15
7	Författningskommentar	16
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Nytt åldersdifferentierat underhållsstöd och direktåtkomst för Försäkringskassan i den del som avser direktåtkomst	18
Bilaga 2	Nu aktuellt lagförslag i promemorian Nytt åldersdifferentierat underhållsstöd och direktåtkomst för Försäkringskassan	19
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna till promemorian Nytt åldersdifferentierat underhållsstöd och direktåtkomst för Försäkringskassan	20

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2017:388) om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:388) om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 8 c § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet¹ i stället för lydelsen enligt lagen (2017:388) om ändring i den lagen ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2017:388

Föreslagen lydelse

2 kap.

8 c §

Försäkringskassan får ha direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen, om uppgifterna behövs i ett ärende om bestämmande av sjukpenninggrundande inkomst enligt 26 kap. socialförsäkringsbalken eller beräkning av bostadsbidrag enligt 97 kap. socialförsäkringsbalken.

Försäkringskassan får ha direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen, om uppgifterna behövs i ett ärende om

1. *betalningsskyldighet för en bidragsskyldig förälder enligt 19 kap. socialförsäkringsbalken,*

2. bestämmande av sjukpenninggrundande inkomst enligt 26 kap. socialförsäkringsbalken, eller

3. beräkning av bostadsbidrag enligt 97 kap. socialförsäkringsbalken.

Direktåtkomsten får endast omfatta

1. uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244),

2. identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och

3. uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 2003:670.

3 Ärendet och dess beredning

Försäkringskassan har i en skrivelse till regeringen lämnat en framställan om att myndigheten ska få medges direktåtkomst till uppgifter i Skatteverkets beskattningsdatabas i vissa ärenden om underhållsstöd.

En arbetsgrupp i Socialdepartementet har utarbetat promemorian Nytt åldersdifferentierat underhållsstöd och direktåtkomst för Försäkringskassan. En sammanfattning av promemorian i den del som avser direktåtkomst finns i *bilaga 1*. Lagförslaget om direktåtkomst finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena och en sammanställning av remissvaren finns tillgängliga i Socialdepartementet (dnr S2017/06379/FST).

4 Direktåtkomst för Försäkringskassan

4.1 Direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen

Regeringens förslag: Försäkringskassan ska få medges direktåtkomst till vissa uppgifter i beskattningsdatabasen, om uppgifterna behövs i ett ärende om betalningsskyldighet för en bidragsskyldig förälder enligt 19 kap. socialförsäkringsbalken.

Direktåtkomsten ska endast få omfatta uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen, identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren samt uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

Regeringens bedömning: Förslaget om direktåtkomst är förenligt med EU:s dataskyddsförordning.

Någon ny sekretessbrytande bestämmelse behöver inte införas för att Försäkringskassan ska få ta del av de aktuella uppgifterna genom direktåtkomst.

Promemorians förslag och bedömning: Överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna ställer sig positiva till förslaget och bedömningen eller har inget att invända: *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Riksrevisionen*, *Skatteverket*, *Försäkringskassan*, *Socialstyrelsen*, *Barnombudsmannen*, *Konsumentverket*, *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* och *Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst (BUS)*.

Justitiekanslern (JK) har inga invändningar mot förslaget men framför att grundläggande krav på integritetsskydd måste kunna upprätthållas samt att det finns skäl att tydligare belysa hur avvägningen mellan behovet av att införa direktåtkomst och integritetsskyddet har gjorts. JK

efterlyser även tydligare överväganden om behovet av säkerhetsåtgärder för att minska riskerna för intrång i den personliga integriteten. *Pensionsmyndigheten* tillstyrker förslaget och tillägger att det är viktigt att behörigheten att ta del av uppgifterna begränsas på ett ändamålsenligt sätt. *Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)* tillstyrker förslaget och tillägger att tillgång till månadsaktuella inkomstuppgifter skulle kunna ge en möjlighet till att den bidragsskyldiga föräldern får ett fastställt betalningsbelopp som mer korrekt avspeglar hans eller hennes aktuella ekonomiska situation. Eftersom detta förutsätter ytterligare regeländring i socialförsäkringsbalken föreslår ISF att regeringen överväger en översyn av reglerna om inkomstunderlag för betalningsskyldighet. *Datainspektionen* har inga invändningar mot författningsförslagen men vill påminna om att regleringen måste anpassas till EU:s dataskyddsförordning. *Sveriges advokatsamfund* framför att det är otillfredsställande att det finns ett förslag om direktåtkomst utan att det finns en legaldefinition av begreppet. Enligt advokatsamfundet innebär förslaget vidare risker ur integritetsskyddssynpunkt för den enskilde som inte till fullo kan överblickas.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

EU:s dataskyddsförordning m.m.

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), EU:s dataskyddsförordning, ska tillämpas i medlemsstaterna från och med den 25 maj 2018. Dataskyddsförordningen syftar bl.a. till att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter (artikel 1). En personuppgift är varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (artikel 4.1). Enligt artikel 6.1 är behandling av personuppgifter endast laglig om och i den mån som åtminstone ett av villkoren i artikel 6.1 a–f är uppfyllt. Av artikel 6.1 e framgår att behandling är laglig om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Av artikel 6.3 framgår att den grund för behandling som avses i artikel 6.1 e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Också syftet med behandlingen ska fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om artikel 6.1 e, vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.

I artikel 5 finns principer för personuppgiftsbehandling. Enligt artikeln ska uppgifter bl.a. behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt och samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål.

I propositionen Ny dataskyddslag (prop. 2017/18:105) föreslår regeringen att personuppgiftslagen (1998:204) ska upphävas och att en ny dataskyddslag med kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen ska införas.

Lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

När Skatteverket behandlar personuppgifter i sin beskattningsverksamhet gäller lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Lagen gäller i vissa delar även vid behandling av uppgifter om juridiska personer och avlidna.

I 1 kap. 4 § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet anges för vilka primära ändamål uppgifter får behandlas. I 1 kap. 5 § anges bl.a. de ändamål för vilka uppgifter får behandlas för att tillhandahållas för verksamheter utanför Skatteverket. Uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för att bl.a. utgöra underlag för beräkning, beslut och kontroll i fråga om förmån, bidrag och andra stöd.

Av 2 kap. 1 § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet framgår att det i beskattningsverksamheten ska finnas en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i 1 kap. 4 och 5 §§ angivna ändamålen för vilka behandling får ske (beskattningsdatabas).

Beskattningsdatabasen får enligt 2 kap. 3 § samma lag innehålla vissa där uppräknade uppgifter. Det gäller bl.a. uppgifter om en fysisk persons identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden. Databasen får även innehålla uppgifter om registrering för skatter och avgifter, underlag för fastställande av skatter och avgifter samt uppgifter om bestämmande av skatter och avgifter.

I nämnda lag finns inga bestämmelser som begränsar möjligheten att lämna ut uppgifter till andra myndigheter på medium för automatiserad behandling. I förarbetena anfördes att om en myndighet ska eller får lämna ut uppgifter, t.ex. med stöd av sekretesslagen (numera offentlighets- och sekretesslagen) eller andra författningar, bör det vara upp till myndigheterna att avgöra på vilket sätt det ska göras (prop. 2016/17:58 s. 115 och prop. 2000/01:33 s. 112). När det gäller direktåtkomst har det däremot gjorts en uttömmande uppräknings i lagen över vilka myndigheter som får ha direktåtkomst till beskattningsdatabasen. Där anges också vilka uppgifter som omfattas av direktåtkomst för respektive myndighet.

Vissa allmänna överväganden om ett utökat utlämnande och den personliga integriteten

Automatiserad behandling av stora mängder personuppgifter kan medföra risker från integritetssynpunkt. Myndigheters behandling av stora informationsmängder som är samlade så att uppgifter är enkelt sökbara på elektronisk väg innebär en risk för att enskilda personer ska utsättas för oacceptabla intrång i den personliga sfären. Ett omfattande elektroniskt utlämnande av personuppgifter innebär vidare att uppgifter får en större spridning. Det ger också mottagaren möjligheter att bearbeta information genom att t.ex. samköra den med sina egna register.

Uppgifter som samlas tillsammans med andra uppgifter kan skapa en totalbild av en människas enskilda förhållanden och leda till att statens kännedom om personens privata förhållanden ökar, vilket kan innebära ett intrång i den enskildes personliga integritet.

Frågan om elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter har varit föremål för flera olika utredningar som har behandlat de avvägningar som behöver göras vid ett utökat elektroniskt informationsutlämnande. I dessa sammanhang har det bl.a. framhållits att skyddet för den personliga integriteten måste vägas mot de viktiga allmänintressen som kan motivera ett utökat informationsutbyte, såsom att informationsutbytet kan leda till en ökad effektivitet hos myndigheter, ge den enskilde bättre service och behövas för att genom bättre kontrollmöjligheter undvika att välfärdssystemen undergrävs av bidragsbrott och felaktiga utbetalningar (jfr prop. 2007/08:160 s. 48 och prop. 2016/17:58 s. 124).

I EU:s dataskyddsförordning och i den föreslagna dataskyddslagen samt i särskilda registerförfattningar för myndigheter finns bestämmelser som reglerar hur personuppgifter får behandlas. Dessa bestämmelser ger således ett skydd för den enskildes integritet vid ett utbyte av uppgifter. Även utformningen av sekretessreglerna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ger ett skydd för den personliga integriteten hos mottagaren av uppgifter genom att obefogad spridning av uppgifterna motverkas.

När det gäller handläggningen av vissa ärenden, bl.a. sådana som rör förmåner för enskilda, är uppgifter om inkomster ofta av central betydelse vid handläggningen. Uppgifter om inkomst kan ha direkt koppling till de materiella bestämmelserna i regelverket för den aktuella förmånen. Uppgifter av samma slag som de uppgifter som kan komma i fråga att lämna ut finns i dessa fall redan i stor utsträckning hos mottagaren. Den ökade kartläggningen av enskildas personliga förhållanden som utlämnandet medför är då begränsad, vilket enligt regeringens mening talar för att integritetsintrånget blir mindre. Uppgifter i beskattningsdatabasen kan ibland behövas för att kontrollera motsvarande uppgifter som har lämnats av enskilda till den mottagande myndigheten.

Flera myndigheter deltar i dag i elektroniska informationsutbyten med Skatteverket. Det har i dessa fall ansetts vara förenligt med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten att tillåta dessa utbyten (se bl.a. prop. 2016/17:58).

Nuvarande informationsutbyte

Försäkringskassan har i dag ett elektroniskt informationsutbyte med Skatteverket inom olika förmånsslag. Av 7 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet framgår att vissa uppgifter ska lämnas ut från beskattningsdatabasen till Försäkringskassan. Uppgiftsskyldigheten omfattar bl.a. uppgifter som behövs för fastställande av underhållsstöd och betalningsskyldighet för sådant stöd enligt socialförsäkringsbalken, förkortad SFB (7 § första stycket 3). Uppgifter som ska lämnas ut avser bl.a. samtliga intäkts- och kostnadsposter i inkomstlagen tjänst och kapital (7 § andra stycket 7) samt uppgifter om överskott eller underskott i inkomstslaget närings-

verksamhet (7 § andra stycket 8). Enligt 110 kap. 31 § SFB gäller också att bl.a. myndigheter på begäran från Försäkringskassan ska lämna uppgift som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av SFB. Med stöd av dessa bestämmelser lämnar Skatteverket i dag till Försäkringskassan bl.a. ut uppgifter ur den årliga kontrolluppgiften.

Direktåtkomst i ärenden om sjukpenninggrundande inkomst och bostadsbidrag

Enligt 2 kap. 8 c § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska Försäkringskassan få ha direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen, om uppgifterna behövs i ett ärende om bestämmande av sjukpenninggrundande inkomst enligt 26 kap. SFB eller beräkning av bostadsbidrag enligt 97 kap. SFB (prop. 2016/17:58). Den aktuella bestämmelsen träder i kraft den 1 januari 2019 (SFS 2017:388).

Direktåtkomsten får endast omfatta uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL, identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren samt uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

Den 1 januari 2019 träder även en ny lydelse av 7 § förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet i kraft (SFS 2017:391). I ett nytt tredje stycke införs en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet för Skatteverket vid Försäkringskassans direktåtkomst till beskattningsdatabasen. Bestämmelsen innebär att Försäkringskassan, vid direktåtkomst till beskattningsdatabasen, har rätt att ta del av de ovan angivna uppgifterna.

Försäkringskassan har behov av inkomstuppgifter i ärenden om betalningsskyldighet för underhållsstöd

När fullt underhållsstöd lämnas för ett barn ska den bidragsskyldiga föräldern betala ett belopp till Försäkringskassan som helt eller delvis motsvarar det stöd som lämnats till barnet. Betalningsskyldigheten fastställs av Försäkringskassan. Enligt huvudregeln bestäms betalningsskyldigheten för varje barn som har rätt till underhållsstöd till ett visst belopp per år (betalningsbelopp) enligt en schabloniserad metod. Betalningsskyldigheten är beroende av den bidragsskyldiga föräldrarnas inkomst enligt beslut om slutlig skatt till den del inkomsten överstiger ett grundavdrag som den bidragsskyldiga föräldern får förbehålla sig för egna levnadskostnader. Betalningsbeloppet motsvarar en viss procentandel av denna inkomst och är beroende av det totala antalet barn som den bidragsskyldiga föräldern är underhållsskyldig för.

Betalningsskyldigheten kan under vissa förhållanden i stället bestämmas till ett högre belopp genom en skälighetsbedömning. Försäkringskassan kan under vissa förutsättningar bevilja den bidragsskyldiga föräldern anstånd med att fullgöra betalningsskyldigheten eller efterge den bidragsskyldiga föräldrarnas fordran till Försäkringskassan. I dessa situationer behöver Försäkringskassan få tillgång till inkomstuppgifter som är mer aktuella än den beskattade inkomsten.

Försäkringskassan bör få medges direktåtkomst till beskattningsdatabasen i ärenden om betalningsskyldighet för underhållsstöd

Som framgår ovan behöver Försäkringskassan tillgång till inkomstuppgifter i ärenden om betalningsskyldighet för underhållsstöd. En möjlighet för Försäkringskassan att i beskattningsdatabasen söka individbaserad information som framöver normalt kommer att lämnas månadsvis i arbetsgivardeklarationerna skulle effektivisera handläggningen hos Försäkringskassan och förbättra besluts kvaliteten i dessa ärenden. Det har redan införts en möjlighet till direktåtkomst för ärenden om sjukpenninggrundande inkomst och bostadsbidrag som kommer att kunna utnyttjas från och med den 1 januari 2019. Försäkringskassans behov av uppgifter i ärenden om betalningsskyldighet för underhållsstöd avser samma slags uppgifter som Försäkringskassan framöver kommer att få medges direktåtkomst till i ärenden om sjukpenninggrundande inkomst och bostadsbidrag, dvs. uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer och förenklade arbetsgivardeklarationer, identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren samt uppgift om den redovisningsperiod deklARATIONEN avser. Regeringen bedömer att direktåtkomst i ärenden om betalningsskyldighet för underhållsstöd skulle förbättra handläggnings- och besluts kvaliteten hos Försäkringskassan, öka effektiviteten vid uppgiftslämnandet för både Skatteverket och Försäkringskassan samt förbättra Försäkringskassans kontrollmöjligheter. Regeringen anser därför att det bör införas en bestämmelse som innebär att Försäkringskassan får medges direktåtkomst till de ovan redovisade uppgifterna i beskattningsdatabasen, om uppgifterna behövs i ett ärende av aktuellt slag.

Sveriges advokatsamfund invänder att det förefaller tillräckligt effektivt och för den enskilde betydligt mindre integritetskränkande att Skatteverket på förfrågan är skyldig att lämna information till Försäkringskassan. Genom ett sådant uppgiftslämnande kan man dock inte uppnå samma effektivitets- och kvalitetsvinster som vid direktåtkomst. Försäkringskassans behov av de mest aktuella inkomstuppgifterna i aktuella ärenden är enligt regeringens mening av sådant slag att Försäkringskassan behöver ha möjlighet att på egen hand söka i beskattningsdatabasen efter de uppgifter som behövs.

Advokatsamfundet anser även att det är otillfredsställande med en bestämmelse om direktåtkomst utan att det finns en legaldefinition av begreppet. Enligt advokatsamfundet är det inte klarlagt vad direktåtkomst kommer att innebära i praktiken. Regeringen kan i denna del konstatera att bestämmelser om direktåtkomst förekommer inom en rad olika registerförfattningar. Den grundläggande innebörden av direktåtkomst anses vara att någon har direkt tillgång till information hos någon annan och på egen hand kan söka i den, dock utan att själv kunna påverka innehållet. Direktåtkomsten kan ge användaren möjlighet att även hämta hem information till sitt eget system och bearbeta den där (se t.ex. prop. 2007/08:160 s. 57 f. och prop. 2016/17:58 s. 127). I begreppet direktåtkomst ligger att den utlämnande myndigheten i det enskilda fallet inte har någon kontroll över vilka uppgifter mottagaren vid ett visst tillfälle tar del av. Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande ansett att gränsdragningen mellan vad som enligt bestämmelsen i

114 kap. 22 § SFB är direktåtkomst och annat utlämnande på medium för automatiserad behandling beror på om den aktuella upptagningen kan anses förvarad hos den mottagande myndigheten enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (HFD 2015 ref. 61).

Regeringen finner mot bakgrund av det anförda, till skillnad från advokatsamfundet, att det inte är oklart vad begreppet direktåtkomst innebär i praktiken. Lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet innehåller redan ett flertal bestämmelser om direktåtkomst. Den omständigheten att det saknas en legaldefinition av begreppet direktåtkomst innebär enligt regeringens mening inte att det finns något hinder mot att det i nämnda lag införs en bestämmelse om direktåtkomst till beskattningsdatabasen för Försäkringskassan i ärenden om betalningsskyldighet för underhållsstöd.

Justitiekanslern (JK) och advokatsamfundet uttalar sig om promemorians förslag ur ett integritetsperspektiv. JK framhåller vikten av att tydligt belysa hur avvägningen mellan behovet av att införa direktåtkomst och integritetsskyddet har gjorts. Enligt advokatsamfundet innebär förslaget risker ur integritetsskyddssynpunkt för den enskilde som inte kan överblickas helt och hållet.

Som framgår ovan syftar förslaget om direktåtkomst till att förbättra besluts kvaliteten och att öka effektiviteten. Direktåtkomsten begränsas enligt förslaget till de uppgifter som behövs i ett ärende om betalningsskyldighet för underhållsstöd. Uppgifterna som omfattas av direktåtkomsten är inte utan integritetskänslighet, men är inte heller av det särskilt känsliga slaget. Samma slags uppgifter finns redan hos Försäkringskassan och myndigheten kommer, som anges ovan, framöver att få medges direktåtkomst till uppgifterna om de behövs i ett ärende om sjukpenninggrundande inkomst eller bostadsbidrag. Regeringen anser därför att den föreslagna rätten till direktåtkomst inte innebär ett otillbörligt eller oproportionerligt ingrepp i enskildas integritetsskydd.

JK och *Pensionsmyndigheten* påtalar vidare behovet av skyddsåtgärder för att minska riskerna för intrång i den personliga integriteten. Som de båda remissinstanserna framhåller förutsätter rätten till direktåtkomst att behörigheten att ta del av uppgifterna begränsas hos den mottagande myndigheten så mycket som möjligt med hänsyn till den aktuella verksamheten och känsligheten hos personuppgifterna. Uppgifter som lämnas ut genom direktåtkomst måste vidare överföras på ett tekniskt säkert sätt.

Regeringen kan konstatera att det åligger myndigheterna att organisera sin verksamhet och sina system på ett sådant sätt att gällande krav på teknisk och administrativ säkerhet upprätthålls. I EU:s dataskyddsförordning finns bestämmelser om krav på säkerhet och lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att personuppgiftsbehandling sker i enlighet med förordningen. Grundläggande bestämmelser om den personuppgiftsansvariges ansvar gäller även vid direktåtkomst. Enligt 1 kap. 6 § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet är Skatteverket personuppgiftsansvarigt för den behandling som verket ska utföra. Den myndighet som lämnar ut uppgifter genom direktåtkomst, i detta fall Skatteverket, har ett principiellt ansvar att förvissa sig om att den myndighet som beviljas direktåtkomst vidtar de åtgärder som bedöms vara nödvändiga från integritetssynpunkt. Försäkringskassans behandling av personuppgifter i egenskap av mot-

tagande myndighet omfattas vidare av integritetsskyddande bestämmelser om behandling av personuppgifter i 114 kap. SFB. Mot den angivna bakgrunden anser regeringen att det i detta sammanhang inte finns skäl att införa några särskilda bestämmelser om Skatteverkets eller Försäkringskassans ansvar vid direktåtkomsten (jfr prop. 2016/17:58 s. 129).

Sammanfattningsvis innebär regeringens förslag att Försäkringskassan ska få medges direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen, om uppgifterna behövs i ett ärende om betalningsskyldighet för underhållsstöd. Rätten till direktåtkomst ska enligt förslaget endast få omfatta uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer och förenklade arbetsgivardeklarationer, identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren samt uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser. Regeringens förslag innebär att direktåtkomst endast får medges om uppgifterna behövs i ett ärende om betalningsskyldighet för en bidragsskyldig förälder. Uppgifter som inte behövs vid ärendehandläggningen omfattas därmed inte av den föreslagna bestämmelsen om direktåtkomst. Rätten till direktåtkomst omfattar sådana ändringar eller tillägg av uppgifterna som den uppgiftsskyldige ska göra enligt 26 kap. 40 § SFL. Vidare omfattas Skatteverkets rättelser av felaktiga eller uteblivna identifikationsuppgifter (jfr prop. 2016/17:58 s. 134). Vilka uppgifter som ska redovisas per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer framgår av bestämmelserna i 26 kap. 19 a–19 e §§ SFL. Det rör sig bl.a. om uppgifter om olika ersättningar som har betalats ut. Av 26 kap. 4 § andra stycket SFL framgår att i de fall en förenklad arbetsgivardeklaration ska lämnas, ska en sådan lämnas för varje betalningsmottagare.

Förslaget om direktåtkomst är förenligt med EU:s dataskyddsförordning

I lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet regleras direktåtkomst till beskattningsdatabasen. Det aktuella förslaget om direktåtkomst innebär att Försäkringskassan ska få medges direktåtkomst till vissa uppgifter i beskattningsdatabasen, om uppgifterna behövs i ett ärende om betalningsskyldighet för bidragsskyldig förälder enligt 19 kap. SFB.

I dataskyddsförordningen finns det inga särskilda bestämmelser som direkt rör direktåtkomst utan det krävs – i likhet med vad som gäller för all behandling av personuppgifter – att behandlingen uppfyller tillämpliga grundläggande krav i artikel 5 och har rättslig grund enligt artikel 6. Det krävs också att åtgärder enligt artiklarna 24.1 och 32 i dataskyddsförordningen är vidtagna. Om utlämnandet i sig är tillåtet enligt dataskyddsförordningen, får det således ske på vilket sätt som helst så länge föreskrivna skyddsåtgärder vidtas. Artiklarna 24.1 och 32 i dataskyddsförordningen om åtgärder, som har sin motsvarighet i artiklarna 16 och 17 i dataskyddsdirektivet, kommer att vara direkt tillämpliga.

Datainspektionen anmärker att den föreslagna regleringen måste anpassas till dataskyddsförordningen. I propositionen Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning (prop. 2017/18:95) bedömer regeringen att den behandling av personuppgifter som får utföras enligt lagen om behandling av uppgifter i

Skatteverkets beskattningsverksamhet har rättslig grund på det sätt som krävs enligt artikel 6 i EU:s dataskyddsförordning (se s. 40–46). Regeringen bedömer att det inte på grund av dataskyddsförordningen behöver göras några ändringar i nämnda lag i fråga om bestämmelserna om när direktåtkomst får medges. Enligt regeringens mening är den bestämmelse om utökad direktåtkomst för Försäkringskassan som nu föreslås också förenlig med dataskyddsförordningen. Den personuppgiftsbehandling som föranleds av förslaget bedöms sammanfattningsvis vara förenlig med dataskyddsförordningen.

Någon ny sekretessbrytande bestämmelse behövs inte

Rätten till direktåtkomst till beskattningsdatabasen för Försäkringskassan i ärenden om betalningsskyldighet för en bidragsskyldig förälder ska enligt regeringens förslag regleras i 2 kap. 8 c § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Direktåtkomsten enligt lagförslaget avser sådana uppgifter som anges i den sekretessbrytande bestämmelsen om uppgiftsskyldighet vid direktåtkomst i 7 § tredje stycket förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (i paragrafens lydelse från och med den 1 januari 2019, se SFS 2017:391). Regeringen bedömer mot denna bakgrund att någon ny sekretessbrytande bestämmelse inte behöver införas för att Försäkringskassan genom direktåtkomst ska få ta del av de aktuella uppgifterna i ärenden om betalningsskyldighet för en bidragsskyldig förälder.

4.2 Sekretessfrågor

Regeringens bedömning: Det behöver inte införas någon bestämmelse om sekretess för uppgifterna hos Försäkringskassan.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Justitiekanslern (JK)* är den enda remissinstans som yttrar sig särskilt i frågan. JK ansluter sig till den beskrivning av rättsläget som görs i promemorian vad gäller sekretess.

Skälen för regeringens bedömning: Bestämmelser om skatte- sekretess finns i 27 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Sekretess gäller enligt 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL bl.a. i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen, så kallad databassekretess. Databassekretessen gäller för uppgifter som en myndighet får tillgång till genom direktåtkomst till beskattningsdatabasen.

Eftersom databassekretessen är absolut kommer sekretess att gälla för sådana uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som bara är tekniskt tillgängliga i beskattningsdatabasen hos mottagarna. När en uppgift i beskattningsdatabasen skrivs ut på papper eller på annat

sätt används i den mottagande myndighetens verksamhet upphör dock Skatteverkets databassekretess att vara tillämplig hos den mottagande myndigheten (jfr prop. 2016/17:58 s. 146 och prop. 2010/11:78 s. 23). I sådana situationer kommer i stället de sekretessbestämmelser som gäller hos den mottagande myndigheten att vara tillämpliga på uppgiften. Vad som nu ska bedömas är således om detta sekretesskydd är tillräckligt.

Försäkringskassan har redan i dag rätt att på begäran få ta del av uppgifter av aktuellt slag, om de behövs för handläggningen av ett ärende (se 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken). Genom förslaget om direktåtkomst tydliggörs dock frågan om huruvida uppgifterna har ett tillräckligt sekretesskydd hos Försäkringskassan. Det bör i denna fråga framhållas att Försäkringskassan har en primär sekretessreglering till skydd för enskilda personliga förhållanden i sådana ärenden som avses. Lagstiftaren har således tidigare gjort en avvägning mellan insynsintresset och behovet av skydd för uppgifter av personlig karaktär i dessa ärenden. Frågan blir då om de nu aktuella uppgifterna är av sådan art att de föranleder en annan bedömning.

Enligt 28 kap. 1 § OSL gäller sekretess hos Försäkringskassan för uppgift om enskilda hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ett ärende enligt lagstiftningen om allmän försäkring. Det gäller således en presumtion för offentlighet. Uppgifter om en persons ekonomi faller under begreppet personliga förhållanden. Det torde dock mera sällan kunna hävdas att det medför men för den enskilde att lämna ut uppgifter om hans eller hennes ekonomi. Men för den enskilde ska anses följa på varje åtgärd som typiskt sett upplevs som en påtaglig nackdel för den berörde, även om åtgärden är fullt rättsenlig och i övrigt acceptabel (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 190).

Regeringen har bedömt att sekretesskyddet för uppgifter som Försäkringskassan inhämtar genom direktåtkomst till beskattningsdatabasen i ärenden om sjukpenninggrundande inkomst och bostadsbidrag är tillräckligt starkt enligt nuvarande bestämmelser i OSL. Regeringen ansåg därför att det inte fanns skäl att införa någon ny bestämmelse om sekretess för uppgifterna hos Försäkringskassan (se prop. 2016/17:58 s. 146 f.). Enligt regeringens mening finns det inte skäl att bedöma behovet av sekretesskydd annorlunda för uppgifter av samma slag som förekommer hos Försäkringskassan i ärenden om betalningsskyldighet för en bidragsskyldig förälder. Någon bestämmelse om sekretess hos Försäkringskassan föreslås därför inte.

5 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 1 januari 2019.
--

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har yttrat sig om förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Den nya bestämmelsen i 2 kap. 8 c § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet träder i kraft den 1 januari 2019 (se prop. 2016/17:58). Genom bestämmelsen ges Försäkringskassan möjlighet att få direktåtkomst till beskattningsdatabasen i ärenden om bestämmande av sjukpenninggrundande inkomst och beräkning av bostadsbidrag. Den nu föreslagna ändringen av bestämmelsen innebär att Försäkringskassan även ska få medges direktåtkomst till beskattningsdatabasen i ärenden om betalningsskyldighet för en bidragsskyldig förälder enligt 19 kap. socialförsäkringsbalken. Denna lagändring bör träda i kraft vid samma tidpunkt som bestämmelsen i övrigt.

6 Konsekvenser

6.1 Konsekvenser för enskilda

Regeringen lämnar förslag om att Försäkringskassan ska få ta del av vissa inkomstuppgifter genom direktåtkomst till Skatteverkets beskattningsdatabas, om uppgifterna behövs i ett ärende om betalningsskyldighet för utgivet underhållsstöd. Förslaget syftar bl.a. till att handläggningen hos Försäkringskassan ska bli enklare och snabbare samt att beslutskvaliteten ska bli högre, vilket kan antas vara positivt även för de berörda föräldrarna.

Uppgifter per betalningsmottagare som ska lämnas månadsvis i en arbetsgivardeklaration kommer att kunna användas för kontroll av inkomstuppgifter, till exempel vid skälighetsbedömning av betalningsbeloppet eller vid prövning av anstånd och eftergift. Ungefär 115 800 bidragsskyldiga föräldrar är betalningsskyldiga för underhållsstöd som lämnats för deras barn. I cirka tre procent av ärendena skälighetsbedöms betalningsskyldigheten varje år, cirka 10 000 bidragsskyldiga föräldrar ansöker årligen om anstånd och ungefär 400 föräldrar ansöker om eftergift varje år. En förälder som vill ha förlängt anstånd med betalningen efter ett år måste lämna in en ny ansökan.

Uppgifter om inkomster för den bidragsskyldiga föräldern i en arbetsgivardeklaration är inte utan integritetskänslighet, men är inte heller av det särskilt känsliga slaget. Det är endast uppgifter som behövs för det avsedda ändamålet som ska omfattas av direktåtkomsten. På så sätt begränsas otillbörliga intrång i den enskildes integritet.

6.2 Konsekvenser för staten

Den 1 januari 2019 kommer Försäkringskassan att få direktåtkomst till beskattningsdatabasen i ärenden om bestämmande av sjukpenninggrundande inkomst och beräkning av bostadsbidrag. Förslaget innebär att

Försäkringskassan får möjlighet att ta del av vissa uppgifter genom direktåtkomst i beskattningsdatabasen även i ärenden om betalningsskyldighet för underhållsstöd.

Sådan direktåtkomst till vissa inkomstuppgifter bedöms kunna förbättra kvaliteten i Försäkringskassans beslut om betalningsskyldighet för underhållsstöd. Myndighetens kontrollmöjligheter ökar genom tillgången till inkomstuppgifter genom direktåtkomst. Förslaget om direktåtkomst bedöms även leda till enklare och snabbare handläggning genom ett effektivare informationsutbyte mellan de aktuella myndigheterna.

Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna för underhållsstödet specifikt är det svårt att uttala sig om i dagsläget. Det hänger ihop med Försäkringskassans direktåtkomst i ärenden om bestämmande av sjukpenninggrundande inkomst och beräkning av bostadsbidrag. Handläggningen kan förvisso bli mer effektiv vid direktåtkomst men den kan också leda till att fler ärenden skälighetsbedöms. Förslaget om direktåtkomst i ärenden om betalningsskyldighet inom underhållsstöd torde därför sammantaget inte påverka handläggningskostnaderna.

Konsekvenser för domstolar

Det finns inte skäl att förvänta sig att förslaget medför någon ökning av antalet överklaganden i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Regeringen bedömer därför att domstolarna inte kommer att påverkas mer än marginellt av förslaget och att eventuella merkostnader kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

7 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:388) om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

2 kap.

8 c §

Paragrafen är ny och träder i kraft den 1 januari 2019 (SFS 2017:388). Bestämmelsen reglerar Försäkringskassans direktåtkomst till vissa uppgifter i beskattningsdatabasen hos Skatteverket (se prop. 2016/17:58 s. 198 f.). Enligt bestämmelsen får Försäkringskassan ha sådan direktåtkomst, om uppgifterna behövs i ett ärende om bestämmande av sjukpenninggrundande inkomst enligt 26 kap. socialförsäkringsbalken eller beräkning av bostadsbidrag enligt 97 kap. socialförsäkringsbalken.

Ändringen i *första stycket* innebär att Försäkringskassan även får ha direktåtkomst till beskattningsdatabasen, om uppgifterna behövs i ett ärende om en bidragsskyldig förälders betalningsskyldighet för underhållsstöd enligt 19 kap. socialförsäkringsbalken. Av det oförändrade

andra stycket framgår vilka uppgifter i beskattningsdatabasen som direktåtkomsten får omfatta.

Övervägandena finns i avsnitt 4.

Sammanfattning av promemorian Nytt åldersdifferentierat underhållsstöd och direktåtkomst för Försäkringskassan i den del som avser direktåtkomst

I propositionen 2016/17:58 föreslås att Försäkringskassan ska få direktåtkomst till vissa uppgifter i Skatteverkets beskattningsdatabas om uppgifterna behövs i ett ärende om bestämmande av sjukpenninggrundande inkomst eller beräkning av bostadsbidrag.

I promemorian föreslås att Försäkringskassan ska få ha sådan direktåtkomst även i ett ärende om betalningsskyldighet för underhållsstöd för en bidragsskyldig förälder. Direktåtkomsten ska få omfatta uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, samt uppgift om den redovisningsperiod som deklARATIONEN avser.

Någon sekretessbrytande bestämmelse behöver enligt bedömningen i promemorian inte införas för att Försäkringskassan ska få ta del av de aktuella uppgifterna genom direktåtkomst.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Nu aktuellt lagförslag i promemorian Nytt åldersdifferentierat underhållsstöd och direktåtkomst för Försäkringskassan

Förslag till lag om ändring i lagen (2017:388) om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Häri genom föreskrivs att 2 kap. 8 c § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet¹ i stället för lydelsen enligt lagen (2017:388) om ändring i den lagen ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2017:388

Föreslagen lydelse

2 kap. 8 c §

Försäkringskassan får ha direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen, om uppgifterna behövs i ett ärende om bestämmande av sjukpenninggrundande inkomst enligt 26 kap. socialförsäkringsbalken eller beräkning av bostadsbidrag enligt 97 kap. socialförsäkringsbalken.

Försäkringskassan får ha direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen, om uppgifterna behövs i ett ärende om

1. *betalningsskyldighet för bidragsskyldig förälder enligt 19 kap. socialförsäkringsbalken,*
2. bestämmande av sjukpenninggrundande inkomst enligt 26 kap. socialförsäkringsbalken, eller
3. beräkning av bostadsbidrag enligt 97 kap. socialförsäkringsbalken.

Direktåtkomsten får endast omfatta

1. uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244),
2. identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och
3. uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 2003:670.

Förteckning över remissinstanserna till promemorian Nytt åldersdifferentierat underhållsstöd och direktåtkomst för Försäkringskassan

Departementspromemorian Nytt åldersdifferentierat underhållsstöd och direktåtkomst för Försäkringskassan remitterades till följande instanser:

Riksdagens ombudsmän (JO), Riksrevisionen, Justitiekanslern, Datainspektionen, Skatteverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Socialstyrelsen, Inspektionen för socialförsäkringen, Barnombudsmannen, Kronofogdemyndigheten, Konsumentverket, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Familjerättssociologernas Riksförening (FSR), Föreningen Män för jämställdhet, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS), Rädda Barnen, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Makalösa föräldrar, Sveriges Kommuner och Landsting, Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst (BUS).