

Regeringskansliet Finansdepartementet

Nedsättning av arbetsgivaravgifter för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden (ingångsavdrag)

Datainspektionen har granskat förslaget huvudsakligen utifrån myndighetens uppgift att arbeta för att människors grundläggande fri- och rättigheter skyddas i samband med behandling av personuppgifter.

Datainspektionen lämnar följande synpunkter.

Datainspektionen konstaterar att promemorians förslag om ingångsavdrag och den författningstekniska reglering som följer av att det rör sig om informationsutbyte av personuppgifter mellan myndigheter, som omfattas av registerförfattningar, i allt väsentligt följer en systematik som tillämpats sedan ett antal år tillbaka i tiden. Emellertid omfattas sådan personuppgiftsbehandling numera av EU:s allmänna dataskyddsförordning. Det ställer nya krav på nationell reglering såsom krav på att göra konsekvensbedömningar, överväga lämpliga skyddsåtgärder och utföra proportionalitetsbedömningar. När det specifikt gäller behandling av personuppgifter som följer av förslagen finns det som Datainspektionen redogör för nedan behov av ytterligare analyser och överväganden.

Datainspektionen kan konstatera att promemorian inte innehåller någon beskrivning av hur förslagen förhåller sig till dataskyddsregleringen, och vilka konsekvenser förslagen får för den enskildes personliga integritet.

I promemorian behandlas bland annat frågan om direktåtkomst och dess fördelar (s. 45-46) och frågan om utlämnande av uppgifter till arbetsgivare, till exempel att sådana "rimligen" bör kunna lämnas ut per e-post (s. 50). Huruvida det senare kan ske är helt beroende av vilka krav på säkerhet som dataskyddsförordningen uppställer för uppgiftsbehandlingen. I avsnittet om "skyddet för den personliga integriteten" saknas en konsekvensbedömning

av förslagen. En sådan behöver innehålla en analys av risker för enskildas grundläggande fri- och rättigheter såsom intrång i den personliga integriteten. Med en sådan konsekvensbedömning som underlag kan man sedan överväga behov av skyddsåtgärder och alternativa lösningar för att minimera riskerna och bedöma proportionaliteten och förslagens förenlighet med dataskyddsförordningen. För att ett förslag ska uppfylla kraven i ett konkret lagstiftningsärende förutsätts att det intrång som sker i den enskildes privata sfär är befogat och inte större än nödvändigt.

Sammanfattningsvis kan Datainspektionen på det befintliga underlaget inte tillstyrka promemorians förslag. Nedan följer ytterligare synpunkter på olika avsnitt i promemorian.

4.5 Förfarandet vid godkännande för ingångsavdrag

I promemorian beskrivs att förfarandet ska vara enkelt för Skatteverket att administrera varför registreringen i största möjliga utsträckning måste ske automatiskt och i vart fall maskinellt. Enligt förslaget ska Skatteverket en gång per år respektive en gång i månaden (för gruppen skyddsbehövande eller de med anknytning till en skyddsbehövande person) utan ansökan godkänna den enskilde för ingångsavdrag. Beslutsfattandet förutsätts ske helt automatiserat. Av promemorian framgår vidare att när en utlänning inom det aktuella åldersspannet folkbokförs kan Skatteverket stämma av med Migrationsverket vilken grund för uppehållstillståndet utlänningen har och automatiskt godkänna utlänningen för ingångsavdrag.

EU:s allmänna dataskyddsförordning (dataskyddsförordningen) innehåller särskilda bestämmelser om automatiserat beslutsfattande. Hur förslagen i promemorian förhåller sig till dessa bestämmelser om automatiserade beslut i artikel 22 i dataskyddsförordningen berörs inte i promemorian. Det är en brist som behöver omhändertas i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet. Huvudregeln enligt artikel 22.1 i dataskyddsförordningen är att den registrerade ska ha rätt att inte bli föremål för ett beslut som enbart grundas på automatiserad behandling, inbegripet profilering, vilket har rättsliga följder för honom eller henne eller på liknande sätt i betydande grad påverkar honom eller henne. Det finns undantag från huvudregeln i artikel 22.1 i dataskyddsförordningen. För det fall att något undantag är tillämpligt exempelvis artikel 22.2 b behöver en bedömning göras av om den nationella regleringen i det här fallet fastställer lämpliga åtgärder till skydd för den registrerades rättigheter, friheter och berättigade intressen vilket inte har berörts i promemorian. Enligt skäl 71 dataskyddsförordningen bör denna form av uppgiftsbehandling under alla omständigheter omgärdas av lämpliga skyddsåtgärder, som bör inkludera

specifik information till den registrerade och rätt till mänskligt ingripande, att framföra sina synpunkter, att erhålla en förklaring till det beslut som fattas efter sådan bedömning och att överklaga beslutet. Automatiserade beslut enligt den aktuella artikeln får vidare inte grunda sig på de särskilda kategorier av personuppgifter som avses i artikel 9.1 såvida inte vissa rekvisit är uppfyllda. Datainspektionen konstaterar att det saknas en bedömning av detta i promemorian.

4.7 Förfarandet vid upphörande av godkännande för ingångsavdrag

I promemorian föreslås att beslut om att godkännande för ingångsavdrag upphört ska få fattas utan att kommunikation enligt 25 § förvaltningslagen (2019:700) har skett. Datainspektionen finner att redogörelsen i promemorian inte tydligt visar att det föreligger skäl för att införa ett sådant undantag från kommunikationsplikten i 25 § förvaltningslagen. I sammanhanget hänvisar Datainspektion även till vad inspektionen framför om avsnitt 4.5 kring behov av överväganden om betydelsen av artikel 22 i dataskyddsförordningen och eventuella behov av nödvändiga informationsinsatser till registrerade.

4.11 Skatteverket ska ges tillgång till vissa uppgifter hos Migrationsverket i ärenden om godkännande för ingångsavdrag

I promemorian föreslås att Skatteverket ska ges tillgång till vissa uppgifter hos Migrationsverket i ärenden om godkännande för ingångsavdrag. Förslaget är tänkt att genomföras genom 5 § tredje stycket förordningen om godkännande för ingångsavdrag och genom att 13 § utlänningsdataförordningen (2016:30) ändras.

För Datainspektionen framstår det som oklart om förslaget i denna del är förenligt med ändamålsbestämmelserna 11- 13 §§ utlänningsdatalagen (2016:27). Hur det förhåller sig behöver klargöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Datainspektionen saknar vidare en mer precis avgränsning och specificering av vilka slags personuppgifter som Skatteverket ska ges direktåtkomst till när det gäller uppgifter om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen.

4.12 Sekretess och lagen om godkännande för ingångsavdrag

4.12.1 Sekretess i ärenden om godkännande för ingångsavdrag

Datainspektionen instämmer i bedömningen att beslut om ingångsavdrag behöver omfattas av en stark sekretess. Det förslaget kan tillstyrkas.

Däremot har Datainspektionen vissa frågetecken kring sekretessgenombrotten. Det är otydligt hur den registrerade kommer påverkas av det uppgiftsutbyte som ska ske enligt förslaget när uppgifter om godkännande för ingångsavdrag ska lämnas ut till arbetsgivaren. I promemorian nämns lite kort att när det exempelvis gäller formen för arbetstgares medgivande till utlämnande av uppgifterna om godkännande för ingångsavdrag kan Skatteverket meddela eventuella ytterligare föreskrifter med stöd av 24 § förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (skattedatabasförordningen). Datainspektionen anser att det behöver tydliggöras vilket reellt inflytande den enskilde kommer att ha i den här processen. I promemorian saknas ledning för bedömningen av vilka eventuella ytterligare föreskrifter det skulle kunna bli fråga om när det gäller formen för den enskildes medgivande.

4.13 Personuppgiftsbehandling

Datainspektionen uppfattar att förslaget inte inbegriper någon närmare behandling av känsliga personuppgifter mer än att grunden för uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 och 2 § utlänningslagen ska behandlas. Bara det förhållandet att uppehållstillstånd beviljats enligt de nyss nämnda bestämmelserna kan dock aktualisera frågan om behandling av känsliga personuppgifter enligt artikel 9 dataskyddsförordningen eller i vart fall utgöra integritetskänsliga personuppgifter.

För att kunna avgöra om det rör sig om känsliga personuppgifter vid behandling av uppgifter om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen behövs en analys av vilka uppgifter som kan bli aktuella att behandla. Att en sådan analys skett framgår inte av promemorian. Datainspektionen vill framhålla vikten av att bedöma vilka data som kan komma att registreras med anledning av förslaget i promemorian. Datainspektionen konstaterar att det saknas en proportionalitetsbedömning i enlighet med artikel 9.2 för det fall att det rör sig om känsliga personuppgifter. Bortsett från det skydd som föreslås ges i fråga om sekretess är det oklart hur förslagen i promemorian säkerställer den registrerades grundläggande fri- och rättigheter.

Datainspektionen saknar vidare en redogörelse av hur det är tänkt att de registrerade ska förse med information om dels att beslut för ingångsavdrag meddelats dels att ett beslut för ingångsavdrag har upphört. I promemorian nämns att ett förfarande som kräver den enskildes aktiva medverkan för godkännande skulle fordra större informationsinsatser från myndigheterna om själva godkännandet (s. 44). Det framgår vidare att den enskilde kommer

att få ett godkännande för ingångsavgift skickat till sig. Det framgår däremot inte av promemorian vilka informationsinsatser som behöver vidtas med anledning av förslagen. Det framgår inte om förslaget är förenligt med artikel 14 dataskyddsförordningen och om informationen anses omfattas av något av undantagen i den nämnda artikeln och i så fall vilket undantag. Det är således otydligt hur den enskilde ska kunna utöva sina rättigheter i denna del.

Detta yttrande har beslutats av chefsjuristen Hans-Olof Lindblom efter föredragning av juristen Salomeh Fanaei.

Hans-Olof Lindblom, 2020-02-07 (Det här är en elektronisk signatur)