

Framtidens dataskydd

Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden

Del 2

*Betänkande av Utredningen om
dataskydd och kontroll hos Skatteverket,
Tullverket och Kronofogden*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:100

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0820-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-0821-3 (pdf)

ISSN 0375-250X

13 Ny reglering av uppgiftslämnande

13.1 Inledning

De registerförfattningar som omfattas av vår översyn innehåller sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör utlämnande av sekretessreglerade uppgifter från de berörda verksamheterna. Enligt våra direktiv finns det skäl att ta ställning till om denna reglering är väl avvägd eller om det finns behov av förändringar. I vårt uppdrag ingår dock inte i huvudsak att föreslå ändringar kring omfattningen av det nuvarande informationsutbytet.

I direktiven anges att särskilt för Skatteverkets beskattningsverksamhet finns det ett stort antal bestämmelser om utlämnande till andra myndigheter och andra organ med delvis olika utformning. Enligt direktiven finns det därför anledning att se över bl.a. dessa bestämmelser med utgångspunkten att skapa en mer enhetlig reglering. Eventuella förslag om sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter eller utökning av sådana förutsätter att integritetsaspekten har beaktats och att en bedömning gjorts av om behovet av utökad tillgång till information väger tyngre än behovet av skydd för den personliga integriteten. Vårt uppdrag består alltså i att ta ställning till om regleringen av utlämnande av uppgifter är väl avvägd, särskilt avseende hur den är utformad, eller om det finns behov av förändringar, varvid behovet av skydd för den personliga integriteten ska beaktas.

I detta kapitel redogör vi för generella aspekter av informationsutbyte mellan myndigheter och uppgiftslämnande till enskilda samt vissa generella bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Frågor som rör olika former av elektroniskt utlämnande behandlas dock särskilt i kapitel 11. I detta kapitel redogör vi även för hur de befintliga bestämmelserna i Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens respektive registerförfattningar är utformade, samt översikt-

ligt bakgrunden till nuvarande bestämmelser. Slutligen redogör vi för våra överväganden avseende vilka förändringsbehov som föreligger, och lämnar förslag på ny reglering. De förslag som lämnas avser Skatteverkets beskattnings- respektive folkbokföringsverksamheter, Tullverkets verksamhet samt Kronofogdemyndighetens verksamhet. Skatteverkets SPAR-verksamhet samt verksamhet med äktenskapsregister- och bouppteckningar behandlas särskilt i kapitel 16 och kapitel 17.

13.2 Utlämnande av uppgifter

13.2.1 Allmänt om informationsutbyte

Alla myndigheter är beroende av att ha tillgång till den information som är avgörande för riktigheten i beslut eller för att olika uppgifter ska kunna utföras. Uppgifter som är av betydelse för myndigheters beslutsfattande m.m. finns ofta hos fysiska eller juridiska personer. Enskilda har därför i många situationer en långtgående uppgiftsskyldighet till myndigheterna och i vissa fall även en skyldighet att bevara visst underlag för att möjliggöra efterhandskontroller. Exempel på detta är bl.a. avdelning VI i skatteförfarandelagen (2011:1244) som behandlar kontrolluppgifter, deklARATIONER och övriga uppgifter, avdelning VII i samma lag om dokumentationsskyldighet, 1 kap. 12 § tullagen (2016:253) om bevarande av uppgifter, 5 kap. tullagen som behandlar överträdelse och sanktioner vid bl.a. underlåtenhet att fullgöra uppgiftsskyldighet och 4 kap. 14–16 §§ utökningsbalken som behandlar upplysningsplikt vid utmätning.

Den information som behövs för att en myndighet ska kunna utföra sina uppgifter finns dock ofta hos en annan myndighet. Utlämnande av uppgifter från en myndighet till en annan kan vara en förutsättning för att den mottagande myndigheten ska kunna få det underlag som behövs för att kunna fatta korrekta beslut. Informationsutbyte mellan myndigheter kan också bidra till att förenkla för enskilda, genom att de inte behöver förse en myndighet med uppgifter som redan lämnats till en annan myndighet, eller visa upp beslut som en annan myndighet redan har fattat. Möjligheten att utbyta uppgifter utgör därför en viktig förutsättning för att myndigheter ska kunna fullgöra sina uppgifter och för en fungerande samverkan mellan myndigheter i övrigt.

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten ska ha insyn i statens och kommunernas verksamhet. Principen kommer bl.a. till uttryck genom rätten att ta del av allmänna handlingar, som regleras i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Genom offentlighetsprincipen ges enskilda rätt att ta del av allmänna handlingar hos Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten. Offentlighetsprincipen innefattar dock inte någon rätt för myndigheter att ta del av allmänna handlingar. Det har ändå ansetts att offentlighetsprincipen ska tillämpas även myndigheter emellan. Det har också sedan länge ansetts vara en självklar princip att alla myndigheter är skyldiga att samarbeta och bistå varandra i den utsträckning som det kan ske.¹

I 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, finns en bestämmelse som i offentlighets- och sekretesshänseende bekräftar och möjliggör den samarbetskyldighet som föreligger mellan myndigheter. Av bestämmelsen framgår att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Något krav på att den efterfrågade uppgiften ska finnas i en allmän handling finns inte.²

Skyldigheten för myndigheter att samarbeta och bistå varandra framgår även av flera andra lagar och förordningar. Exempelvis anges i 8 § förvaltningslagen (2017:900) att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter och i 6 § myndighetsförordningen (2007:515) att en myndighet ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

13.2.2 Uppgiftslämnande till myndigheter

Sekretess gäller mellan myndigheter

Uppgifter som behandlas av en myndighet skyddas ofta av bestämmelser som anger att sekretess alltid eller under vissa förutsättningar råder för uppgifterna utanför det sammanhang där de behandlas. Sekretessbestämmelser begränsar i praktiken enskildas rätt att ta del

¹ SOU 2003:99, *Ny sekretesslag*, s. 222.

² Jfr 6 kap. 4 § OSL som anger att en myndighet på begäran av en enskild ska lämna uppgift ur *en allmän handling* [vår kursivering] som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.

av allmänna handlingar.³ Sådana bestämmelser innebär också att myndigheter inte kan lämna ut uppgifter fritt till varandra. Om en sekretessbestämmelse är tillämplig för en viss uppgift gäller alltså sekretessen såväl i förhållande till enskilda som i förhållande till andra offentliga aktörer (och andra självständiga verksamhetsgrenar hos myndigheten).⁴

I avsnitten 3.3.4–3.3.6 har vi redogjort för de sekretessbestämmelser som gäller i Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens respektive verksamheter. Sammanfattningsvis råder som utgångspunkt absolut sekretess för uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i Skatteverkets beskattningsverksamhet och för uppgifter som behandlas i beskattningsdatabasen.⁵ För uppgift om en enskilds personliga förhållanden i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet finns en presumtion för offentlighet.⁶ För vissa särskilt angivna uppgifter eller ärenden gäller dock absolut sekretess eller en presumtion för detsamma.⁷ I Tullverkets verksamhet och för uppgifter som behandlas i tulldatabasen råder en presumtion för sekretess för uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.⁸ I Kronofogdemyndighetens verksamhet och för uppgifter som behandlas i de olika databaserna råder dock enbart i vissa fall en presumtion för sekretess för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. I många fall råder i stället en presumtion för offentlighet. Endast i undantagsfall, dvs. när Kronofogdemyndigheten har blockerat en uppgift, råder absolut sekretess.⁹

Det förekommer dock en mängd olika situationer när en myndighets intresse av att ta del av en sekretessbelagd uppgift hos en annan myndighet anses väga tyngre än det intresse som sekretessen ska skydda. Generella bestämmelser som anger att en myndighet får lämna information eller att myndigheter ska samarbeta räcker dock inte för att sekretessen ska brytas.

³ 2 kap. 2 § TF.

⁴ 8 kap. 1–2 §§ OSL.

⁵ 27 kap. 1 och 2 §§ OSL.

⁶ 22 kap. 1 § första stycket OSL.

⁷ 22 kap. 1 § andra stycket OSL och 22 kap. 1 a samt 2 §§ OSL.

⁸ 27 kap. 1–3 §§ OSL.

⁹ 34 kap. OSL.

Generella sekretsbrytande bestämmelser

I offentlighets- och sekretesslagen finns det vissa generella sekretsbrytande bestämmelser. De sekretsbrytande bestämmelser som gäller till förmån för myndigheter och är tillämpliga på sekretess enligt ett stort antal sekretessbestämmelser finns samlade i kapitel 10 i OSL. Två av de mest centrala generellt sekretsbrytande bestämmelserna är följande.

Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar inte sekretess att en myndighet lämnar ut en uppgift om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Bestämmelsen ska dock tolkas restriktivt och avsikten är inte att sekretessen ska kunna brytas enbart av effektivitetsskäl. Sekretessen får i stället brytas endast om det är en nödvändig förutsättning att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter.¹⁰

Enligt den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. En myndighet kan lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet med tillämpning av generalklausulen på eget initiativ. Det krävs alltså inte att det finns en uttrycklig begäran från en annan myndighet.¹¹ Generalklausulen möjliggör följaktligen informationsutbyte mellan myndigheter av uppgifter som omfattas av sekretess även i de fall då det saknas uttryckliga sekretsbrytande regler. Av bestämmelsens andra stycke framgår dock att uppgifter som omfattas av viss sekretess, som hälso- och sjukvårdssekretessen och socialtjänstsekretessen, inte kan lämnas ut med stöd av generalklausulen. En förutsättning för att generalklausulen ska vara tillämplig är dessutom att det inte finns en specialreglering av uppgiftslämnandet i fråga i annan lag eller förordning. Generalklausulen är därmed subsidiär i förhållande till andra sekretsbrytande bestämmelser och ska inte tillämpas i ett fall där någon annan sekretsbrytande bestämmelse kan tillämpas.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att det inte finns något hinder mot att utbyte av uppgifter sker rutinmässigt mellan myndigheter och mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet.

¹⁰ Prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 465.

¹¹ Prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 327.

Generalklausulen bygger dock på att ett rutinmässigt uppgiftsutbyte av sekretessbelagda uppgifter som utgångspunkt är särskilt författningsreglerat. Endast i undantagsfall kan rutinmässigt uppgiftslämnande som inte är författningsreglerat anses tillräckligt motiverat.¹² Regeringen har dock i samband med senare författningsändringar gjort bedömningen att det ofta inte är lämpligt att ett omfattande utlämnande av sekretessbelagda uppgifter sker enbart med stöd av den sekretessbrytande generalklausulen.¹³

Uppgiftsskyldigheter

Att uppgiftsskyldighet i lag eller förordning bryter sekretess i förhållande till andra myndigheter framgår av 10 kap. 28 § OSL. För att sekretessbelagda uppgifter ska kunna lämnas ut från en myndighet till en annan, och om utlämnandet inte kan ske med stöd av någon generell sekretessbrytande bestämmelse, måste det alltså föreligga en skyldighet i lag eller förordning att lämna ut uppgifterna. Något hinder mot att regeringen genom bestämmelser i en förordning medger att annars sekretessbelagda uppgifter lämnas mellan myndigheterna finns inte. För att en bestämmelse om uppgiftsskyldighet ska ha sekretessbrytande effekt krävs antingen att den föreskriver en skyldighet för en myndighet att lämna ut uppgifter till en annan myndighet eller att den föreskriver en rätt för en myndighet att ta del av uppgifter hos en annan myndighet.¹⁴

För att myndigheter ska få tillgång till den information de behöver för att utföra sina uppgifter, men som förvaras hos en annan myndighet, kan det krävas en särskild sekretessbrytande bestämmelse om uppgiftsskyldighet. Det finns ett stort antal bestämmelser som bryter sekretess mellan myndigheter, bl.a. i de nuvarande registerförordningarna för Skatteverkets beskattningsverksamhet, Tullverket och Kronofogdemyndigheten. Vissa bestämmelser med den innebörden finns även i registerförordningarna som är tillämpliga i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och SPAR-verksamhet. Sekretessbrytande bestämmelser finns även i särskilda lagar som bl.a. omfattar vissa utpekade myndigheter och som tillkommit i ett visst syfte,

¹² Prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 327.

¹³ Se t.ex. prop. 2015/16:65 *Utlämningslag*, s. 94 och prop. 2016/17:58 *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 126.

¹⁴ Prop. 2007/08:160, *Utökat elektroniskt informationsutbyte*, s. 71.

exempelvis lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Sekretessbrytande bestämmelser kan även finnas i materiell reglering. Exempelvis föreskrivs i 42 a kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL, att uppgifter som en myndighet förfogar över och som behövs för kontroll eller beslut enligt den lagen på Skatteverkets begäran ska lämnas till verket.

Uppgiftslämnande till utländsk myndighet

En svensk myndighet har i princip inte någon skyldighet att lämna uppgifter till utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, oavsett om uppgifterna är sekretessbelagda eller inte, om inte en sådan uppgiftsskyldighet är särskilt föreskriven.¹⁵ När det gäller utländska myndigheter föreskrivs dock normalt sett inte uppgiftsskyldighet utan att uppgifter får lämnas ut under vissa förutsättningar.¹⁶

En uppgift för vilken sekretess gäller får följaktligen inte lämnas ut till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, om inte utlämnandet sker i enlighet med en särskild bestämmelse i författning. Utlämnande får dock även ske om uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas ut.¹⁷

EU-förordningar anses likställda med svensk lag och även en uppgiftsskyldighet som följer av en EU-förordning bryter därmed eventuell sekretess.¹⁸

13.2.3 Uppgiftslämnande till enskilda

Om sekretess gäller för uppgifter som finns hos en myndighet, dvs. också för sådana uppgifter som finns i Skatteverkets beskattningsrespektive folkbokföringsverksamheter, Tullverkets verksamhet eller Kronofogdemyndighetens verksamhet, kan sekretessen brytas i förhållande till en annan myndighet genom en bestämmelse om uppgiftsskyldighet i en annan lag än offentlighets- och sekretesslagen

¹⁵ Konstitutionsutskottets betänkande 1982/83: 12, *om ändringar sekretesslagen (1980:100)*, s. 36.

¹⁶ Prop. 2018/19:65, *Personuppgiftsbehandling i viss verksamhet som rör allmän ordning och säkerhet – anpassningar till EU:s dataskyddsreform*, s.44–45.

¹⁷ 8 kap. 3 § OSL.

¹⁸ Prop. 1999/2000:126, *En ny tulllag*, s. 272 och 283.

eller i förordning (10 kap. 28 § OSL). Detsamma gäller dock inte för utlämnande till enskilda.

För enskilda, dvs. fysiska eller juridiska personer utanför den offentliga förvaltningen, gäller i stället att sekretessen enbart kan brytas genom bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen, eller i lag eller förordning som offentlighets- och sekretesslagen hänvisar till, vilket framgår av 8 kap. 1 § OSL. Sekretess till skydd för en enskild gäller dock som utgångspunkt inte i förhållande till den enskilde själv (12 kap. 1 § OSL).

Av 27 kap. 7 § OSL följer att vissa sekretessbestämmelser som gäller inom Skatteverkets beskattningsverksamhet (bl.a. avseende uppgifter i beskattningsdatabasen) inte hindrar att uppgift lämnas till en enskild enligt vad som föreskrivs i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, skattedatabaslagen (SdbL). Av samma lagrum framgår även att de sekretessbestämmelser som gäller inom Tullverkets verksamhet inte hindrar att uppgift lämnas till en enskild enligt vad som föreskrivs i förordningen (2001:646) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet, tull-databasförordningen (TDF). De bestämmelser i skattedatabaslagen respektive tulldatabasförordningen som särskilt avser uppgiftslämnande till enskilda bryter alltså förekommande sekretess.¹⁹ Bestämmelser om utlämnande till enskilda som finns i andra författningar är inte *i sig* sekretessbrytande. Det sagda gäller exempelvis bestämmelserna om utlämnande till enskilda på medium för automatiserad behandling som finns i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, skattedatabasförordningen (SdbF) och lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet, tulldatabaslagen (TDL).

I offentlighets- och sekretesslagen hänvisas inte till Kronofogdemyndighetens registerförfattningar. Bestämmelser som rör utlämnande till enskilda och som finns i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet, kronofogdedatabaslagen (KFMdbL) och förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet, kronofogdedatabasförordningen (KFMdbF), har därmed inte en sekretessbrytande verkan.

I offentlighets- och sekretesslagen hänvisas inte heller till registerförfattningarna för folkbokföringsverksamheten. Följaktligen finns

¹⁹ 2 kap. 5 § SdbL och 7 § TDF.

det inga bestämmelser i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, folkbokföringsdatabaslagen (FdbL), eller förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, folkbokföringsdatabasförordningen (FdbF), som bryter eventuell sekretess i förhållande till enskilda.

13.2.4 Uppgiftslämnande och den allmänna dataskyddsregleringen

I avsnitt 3.2.5 har vi redogjort för de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning²⁰ och den allmänna dataskyddsregleringen i övrigt. Hantering i form av överföring och mottagande av personuppgifter som aktualiseras vid olika informationsutbyten är en form av behandling enligt dataskyddsförordningen. Den allmänna dataskyddsregleringen är därför tillämplig vid sådant informationsutbyte mellan myndigheter, eller mellan myndigheter och enskilda, som inbegriper personuppgifter.²¹ Det innebär bl.a. att det måste finnas en rättslig grund för den behandling som informationsutbytet innebär, att utbytet inte får avse fler uppgifter än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och att tekniska och organisatoriska åtgärder ska vidtas för att minska de risker för den personliga integriteten som behandlingen innebär. För att uppgifter ska få utbytas krävs dock inte bara att informationsutbytet sker i enlighet med gällande regelverk om dataskydd. Som framgår i avsnitten ovan måste det även vara förenligt med tillämpliga bestämmelser om sekretess. De sekretessbrytande bestämmelser som anger att uppgifter får eller ska lämnas ut utgör en rättslig grund för behandling av personuppgifter genom utlämnande.

Uppgiftslämnande och finalitetsprincipen

Ett uppgiftslämnande från en myndighet till en annan, eller till en enskild, utgör i normalfallet en vidarebehandling av tidigare insamlade uppgifter. Vidarebehandlingen sker i dessa fall ofta för andra ändamål

²⁰ 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).

²¹ Artiklarna 2.1 och 4.2 i dataskyddsförordningen.

än de för vilka de ursprungligen samlades in, se avsnitt 8.4.4 om s.k. sekundära ändamål och avsnitt 13.3.1 nedan. Ett utlämnande aktualiserar därför den s.k. finalitetsprincipen. Finalitetsprincipen kommer till uttryck i dataskyddsförordningen genom att det i artikel 5.1 b anges att personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Principen innebär att om en tilltänkt behandling av redan insamlade personuppgifter inte omfattas av de ursprungliga ändamålen måste det göras en bedömning av om ändamålet med den senare behandlingen är förenligt med de ursprungliga ändamålen. Vid vidarebehandling av personuppgifter där det tillkommande ändamålet är förenligt med insamlingsändamålen krävs inte någon annan separat rättslig grund än den som möjliggjorde insamlingen av uppgifter från första början, vilket framgår av skäl 50 till dataskyddsförordningen (se avsnitt 8.4.6). Det innebär att om den tillkommande behandlingen är förenlig med insamlingsändamålet vilar den på samma rättsliga grund som insamlandet gjorde.

I dataskyddsförordningen föreskrivs det i artikel 6.4 hur prövningen av om en vidarebehandling är förenligt med insamlingsändamålet som utgångspunkt ska gå till. Vid prövningen ska bl.a. kopplingar mellan de ändamål för vilka personuppgifterna har samlats in och ändamålen med den avsedda ytterligare behandlingen beaktas. Det sammanhang inom vilket personuppgifterna har samlats in, särskilt förhållandet mellan de registrerade och den personuppgiftsansvarige, samt personuppgifternas art, är också förhållanden som ska beaktas. I enlighet med den s.k. ansvarsprincipen, som framgår av artikel 5.2 i dataskyddsförordningen, är det den personuppgiftsansvariga som ska göra prövningen.

För viss personuppgiftsbehandling som i huvudsak myndigheter utför finns dock särskilda bestämmelser. Om en vidarebehandling är nödvändig för att fullgöra en uppgift av allmänt intresse, eller som ett led i myndighetsutövning som den personuppgiftsansvarige har fått i uppgift att utföra, kan medlemsstaternas nationella rätt fastställa för vilka uppgifter och syften ytterligare behandling bör betraktas som förenlig och laglig. Om behandlingen grundar sig på unionsrätten eller på medlemsstaternas nationella rätt som utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle i syfte att säkerställa i synnerhet viktiga mål av allmänt intresse, bör den personuppgiftsansvarige dessutom tillåtas att behandla personuppgif-

terna ytterligare, oavsett om detta är förenligt med ändamålen eller inte (skäl 50 till dataskyddsförordningen). Dataskyddsförordningen ger därmed utrymme för att i nationell rätt föreskriva att ytterligare behandling av personuppgifter får ske, även om den ytterligare behandlingen inte är förenlig med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in. Lagbestämmelser som innebär att uppgifter som har samlats in för ett ändamål får eller ska behandlas för ett annat ändamål kan i vissa fall utgöra en tillämpning av finalitetsprincipen, dvs. regeringen och riksdagen har gjort bedömningen att behandlingen är förenlig med den principen. I andra fall kan befintliga lagbestämmelser anses utgöra undantag från finalitetsprincipen.²²

I förarbetena till brottsdatalagen (2018:1177) har frågan om hur bestämmelser om uppgiftsskyldighet förhåller sig till behandling av personuppgifter för nya ändamål behandlats. Regeringen uttalade då att när det i lag eller förordning föreskrivs att uppgifter ska lämnas har lagstiftaren tagit ställning till att det dels är så viktigt att det ska införas en skyldighet att lämna information, dels att eventuell sekretess ska brytas. Enligt regeringen fick lagstiftaren då också anses ha tagit ställning till att uppgiftslämnandet är nödvändigt och proportionerligt. I sådana fall ansåg regeringen att det inte behövde göras en prövning av om behandlingen av personuppgifterna för det nya ändamålet är nödvändig och proportionerlig.²³

I rättsfallet HFD 2021 ref. 10 ansåg Högsta förvaltningsdomstolen att samma synsätt som regeringen gett uttryck för i förarbetena till brottsdatalagen borde anläggas beträffande förhållandet mellan 6 kap. 5 § OSL (se avsnitt 13.2.1 ovan) och finalitetsprincipen enligt EU:s dataskyddsförordning. Domstolen konstaterade att genom sekretessbestämmelser hindras myndigheter från att lämna bl.a. integritetskänsliga uppgifter till andra myndigheter. Domstolen ansåg att lagstiftaren härigenom får anses ha tagit ställning till när ett uppgiftslämnande är oförenligt med det eller de ändamål för vilka uppgifterna samlades in. Av rättsfallet framgår dessutom att den personuppgiftsansvariga myndigheten, utöver sekretessprövningen, inte ska göra någon kontroll av förenligheten med finalitetsprincipen i samband med lämnande av uppgifter enligt 6 kap. 5 § OSL.

²² Prop. 2017/18:95, *Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning*, s. 48.

²³ Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 138.

13.3 Bestämmelser om uppgiftslämnande i registerförfattningarna

13.3.1 Bakgrund till nuvarande reglering

De befintliga registerförfattningarna för Skatteverkets beskattningsverksamhet, Tullverket och Kronofogdemyndigheten är i vissa delar tillämpliga även vid behandling av uppgifter om juridiska personer. Detta framgår av 1 kap. 1 § SdbL, 1 kap. 1 § TDL och 1 kap. 1 § KFMdbL. Regeringen angav i förarbetena att skälet till detta bl.a. var att det i många fall annars skulle bli svårt att skilja uppgifter om juridiska personer från uppgifter om deras delägare eller ställföreträdare, genom den ökande användningen av elektroniska akter och elektroniska dokument. Detta medförde enligt regeringen att framför allt elektroniska handlingar som gällde juridiska personer måste behandlas på samma sätt som de som gäller fysiska personer. Möjligheten att lämna ut uppgifter om juridiska personer automatiserat borde därför enligt regeringen regleras på samma sätt som uppgifter om fysiska personer, även om flertalet uppgifter omfattades av sekretess.²⁴

Enligt regeringen borde vidare de grundläggande principerna för att skydda den enskildes integritet regleras i lag medan frågor som inte var centrala från integritetssynpunkt i stället borde regleras i förordning.²⁵ Genom en uppdelning i primära och sekundära ändamål (se avsnitt 8.3.1) skulle det dock bli tydligt hur uppgifterna skulle få användas i den egna verksamheten och hur de skulle få lämnas ut till andra. De sekundära ändamålen borde enligt regeringen regleras i lag i de fall det gick att förutse att informationen regelmässigt skulle komma att användas av andra myndigheter eller i annan författningsreglerad verksamhet. En uppräkningslista av sekundära ändamål skulle dock inte kunna bli uttömmande, eftersom det inte bedömdes vara möjligt att förutse samtliga de situationer då uppgifter kunde komma att lämnas ut till myndigheter eller andra för olika ändamål.²⁶

Regeringen konstaterade vidare att dåvarande sekretesslagens²⁷ regler byggde på att rutinemässigt utlämnande av uppgifter i regel skulle vara författningsreglerat. Enligt regeringens mening borde rutinmäs-

²⁴ Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 86.

²⁵ Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 84.

²⁶ Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 99–100.

²⁷ Sekretesslagen (1980:100) upphörde att gälla 2009 i samband med att offentlighets- och sekretesslagen trädde i kraft.

sigt utlämnande även i fortsättningen vara författningsreglerat och sekretessbrytande bestämmelser skulle tas in i förordning.²⁸

I registerlagarna finns dock sedan tillkomsten vissa bestämmelser som reglerar utlämnande genom direktåtkomst som inte i sig är sekretessbrytande, se avsnitt 11.2.2 och avsnitt 13.3.2 nedan. Sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör utlämnandet till andra myndigheter i sak, oavsett form, finns dock sedan registerförfattningarnas tillkomst i registerförordningarna. I registerförordningarna, särskilt för beskattningsverksamheten, finns dag fler bestämmelser om uppgiftsskyldighet till andra myndigheter än vid deras tillkomst. Det har alltså tillkommit flera situationer där en annan myndighets intresse av att ta del av en sekretessbelagd uppgift bedömts väga tyngre än det intresse sekretessen ska skydda.

Vad gäller uppgiftslämnande till enskilda finns det i dag enbart två sådana sekretessbrytande bestämmelser i de författningar som omfattas av vårt uppdrag, en för beskattningsverksamheten och en för Tullverket, se avsnitt 13.2.3 ovan. Bestämmelsen som gäller uppgiftslämnande till enskilda från Skatteverkets beskattningsverksamhet, 2 kap. 5 § SdbL, har funnits sedan registerlagens tillkomst. Bestämmelsen anger vilka uppgifter i beskattningsverksamheten som får lämnas ut till en enskild, dock enbart om det inte av särskild anledning kan antas att den enskilde som uppgiften avser eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Den motsvarar i huvudsak 16 § i den upphävda skatteregisterlagen (1980:343).²⁹ I likhet med nuvarande bestämmelse om uppgiftslämnande till enskilda var också bestämmelsen i skatteregisterlagen förenad med en s.k. menprövning. Av förarbetena till bestämmelsen i skatteregisterlagen framgår att den ursprungligen syftade till att på ett enkelt sätt tillgodose arbetsgivares behov av information från skatteregistret, bl.a. om arbetstagarnas personnummer och adresser. Praktiska skäl motiverade dock att uppgifterna även skulle kunna lämnas ut till andra enskilda än arbetsgivare. Uppgifterna bedömdes dessutom inte vara av integritetskänslig natur och menprövningen utformades därför efter den sekretess som skulle gälla för motsvarande uppgifter i folkbokföringsverksamheten.³⁰

Den sekretessbrytande bestämmelse som avser uppgiftslämnande till enskilda från tulldatabasen kom till i sin nuvarande form som en

²⁸ Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 112.

²⁹ Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 202.

³⁰ Prop. 1979/80:146, *med förslag till skatteregisterlag*, s. 23.

följd av tullkodexens³¹ krav på tullmyndigheterna att kommunicera elektroniskt.³² Bestämmelsen i 7 § tredje stycket TDF avser utlämnande genom direktåtkomst bl.a. i den mån uppgifterna behövs hos mottagaren för att uppfylla åtgärder, formaliteter eller förpliktelser som föreligger i tullagstiftningen. I förarbetena bedömde regeringen att det dels inte rörde uppgifter som var särskilt integritetskänsliga, dels inte var fråga om att nya eller fler uppgifter skulle lämnas ut, eller att fler aktörer skulle få del av uppgifterna. Eftersom uppgifterna skulle börja lämnas ut genom direktåtkomst krävdes dock enligt regeringen en ny sekretessbrytande bestämmelse.³³

13.3.2 Uppgiftslämnande till andra myndigheter genom direktåtkomst

Särskilda sekretessbrytande bestämmelser avseende utlämnandeform

De befintliga registerförfattningarna har sedan tillkomsten innehållit en särskild form av bestämmelser som avser utlämnande genom direktåtkomst. I avsnitt 11.2.2 har vi redogjort för vad som särskiljer utlämnande genom direktåtkomst från andra former av elektroniskt utlämnande, primärt i förhållande till andra myndigheter. Direktåtkomst kan medges till uppgifter som är offentliga som utgångspunkt, och då krävs ingen sekretessbrytande bestämmelse för att göra uppgifterna tillgängliga på detta sätt. Det är dock vanligt att en direktåtkomst omfattar sekretessreglerade uppgifter. Sammanfattningsvis innebär utlämnande genom direktåtkomst av sekretessbelagda uppgifter att samtliga uppgifter som den sekretessbrytande bestämmelsen avser görs tekniskt tillgängliga i samband med att anslutningen upprättas, utan att någon ytterligare prövning sker i samband med att den mottagande aktören hämtar in uppgifter. Direktåtkomst innebär också att samtliga uppgifter som omfattas anses utlämnade i tryckfrihetsförordningens mening, och uppgifterna anses därmed förvarade även hos den mottagande myndigheten. Den sekretessbrytande uppgiftsskyldigheten måste vara formulerad så att den omfattar alla de uppgifter som är tekniskt tillgängliga för den mottagande myndig-

³¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen, se även avsnitten 4.2 och 11.6. 4.

³² Prop. 2015/16:175, *Unionstullkodexen och elektroniskt uppgiftslämnande*, s. 35.

³³ Prop. 2015/16:175, *Unionstullkodexen och elektroniskt uppgiftslämnande*, s. 28–29 och 42.

heten när direktåtkomsten är aktiv.³⁴ För att direktåtkomst ska kunna aktualiseras krävs alltså att den sekretessbrytande bestämmelsen är brett formulerad.

I registerlagarna anges i vilka fall direktåtkomst är tillåtet, se 2 kap. 7–8 d §§ SdbL, 2 kap. 8 § FdbL, 2 kap. 7 § TDL och 2 kap. 27 § KFMdbL. Dessa bestämmelser reglerar dock när direktåtkomst får förekomma. Någon skyldighet för myndigheterna att lämna ut uppgifter framgår inte av dessa bestämmelser. För att myndigheterna ska kunna lämna ut sekretessbelagda uppgifter genom direktåtkomst krävs att det finns en sekretessbrytande bestämmelse om uppgiftsskyldighet som omfattar de uppgifter som ska lämnas ut på detta sätt. De sekretessbrytande bestämmelserna som möjliggör utlämnande av sådana uppgifter genom direktåtkomst finns både i registerförordningarna och annan lagstiftning.

I vilka fall direktåtkomst får förekomma regleras i registerlagarna oavsett om uppgiftslämnandet rör uppgifter som är sekretessbelagda eller inte, och oavsett om den sekretessbrytande bestämmelsen finns i registerförordningen eller i annan författning.³⁵ I Skatteverkets folkbokföringsverksamhet är utgångspunkten exempelvis att uppgifterna är offentliga, varför sekretessbrytande bestämmelser inte är nödvändiga för att möjliggöra direktåtkomst. Även i registerlagen för folkbokföringsverksamheten finns dock en bestämmelse med innebörden att andra myndigheter får medges direktåtkomst till uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

Särskilt om sekretessbrytande bestämmelser om direktåtkomst i Skatteverkets beskattningsverksamhet

I regleringen av Skatteverkets uppgiftsskyldighet till andra myndigheter finns en särskild systematik avseende direktåtkomst som inte finns i regleringen av myndigheters direktåtkomst till uppgifter hos Tullverket³⁶ och Kronofogdemyndigheten. Den särskilda regleringen har funnits sedan millennieskiftet och har vidhållits i senare lagstift-

³⁴ Jfr prop. 2007/08:160, *Utökat elektroniskt informationsutbyte*, s. 71.

³⁵ Behöriga myndigheter i annat land inom EU får enligt unionsrättsliga bestämmelser ha direktåtkomst till uppgifter om mervärdesskatt i beskattningsdatabasen. I 17 § SdbF finns en upplysningsbestämmelse med motsvarande innebörd. Någon bestämmelse i skattedatabaslagen som medger att utländska behöriga myndigheter har direktåtkomst till uppgifterna som avses finns dock inte.

³⁶ För Tullverkets del finns dock särskilda bestämmelser om direktåtkomst för enskilda, se avsnitten 13.3.5 och 13.7.2 nedan.

ningsärenden avseende utlämnande från beskattningsverksamheten.³⁷ För beskattningsverksamheten kompletteras den bestämmelse i skattedatabaslagen som tillåter direktåtkomst i de flesta fall av en sekretessbrytande bestämmelse i skattedatabasförordningen som uttryckligen reglerar utlämnande genom direktåtkomst.³⁸ I samtliga dessa fall finns även en generellt sekretessbrytande bestämmelse i förordningen som avser samma uppgifter som bestämmelsen om direktåtkomsten avser. Den generella sekretessbrytande bestämmelsen reglerar inte formen för utlämnandet, utan anger enbart att uppgifterna som avses över huvud taget får lämnas ut. Ofta kombineras den generella sekretessbrytande bestämmelsen med angivande av de förutsättningar som ska föreligga hos den mottagande myndigheten för att utlämnandet ska få ske, typiskt sett att uppgifterna behövs i viss verksamhet där.

Ett exempel som åskådliggör skillnaden mellan sekretessbrytande bestämmelser som inte rör formen för utlämnande och sekretessbrytande bestämmelser som införts för att möjliggöra direktåtkomst finns i bestämmelsen som avser Skatteverkets uppgiftsskyldighet till Migrationsverket avseende uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen. I registerlagens bestämmelse om direktåtkomst, 2 kap. 8 b § SdbL, anges följande.

Migrationsverket får ha direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen, om uppgifterna behövs i ett ärende om dagersättning åt asylsökande enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

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.

Eftersom den bestämmelsen endast reglerar att direktåtkomst till de angivna uppgifterna över huvud taget får förekomma, och inte föreskriver en skyldighet för Skatteverket att lämna ut uppgifterna, krävs en kompletterande sekretessbrytande bestämmelse för att bryta den sekretess som gäller för uppgifter. Som nämnts i avsnitt 13.2.2 måste

³⁷ Se bl.a. prop. 2000/01:33, *Behandling av uppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 112 och 131–132, och prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 131.

³⁸ För socialnämnderna, som har rätt att ta del av vissa uppgifter i beskattningsdatabasen via direktåtkomst, finns de sekretessbrytande bestämmelserna i andra författningar än i skattedatabasförordningen.

det nämligen föreligger en skyldighet att lämna ut uppgifterna för att sekretess ska brytas enligt 10 kap. 28 § OSL.

Beskattningsverksamhetens uppgiftsskyldighet i fråga om direktåtkomst regleras i 8 b § tredje stycket SdbF. Den aktuella bestämmelsen i sin helhet har dock följande lydelse.

Till Migrationsverket ska uppgifter lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för beräkning eller kontroll av dag ersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

De uppgifter som ska lämnas ut med stöd av första stycket är

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.

Migrationsverket har rätt att ta del av uppgifterna vid direktåtkomst till beskattningsdatabasen enligt 2 kap. 8 b § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Den sekretessbrytande bestämmelsen avseende direktåtkomst finns i 8 b § tredje stycket SdbF. Den generella sekretessbrytande bestämmelsen, som möjliggör utlämnande i annan form än genom direktåtkomst, finns i 8 b § första stycket SdbF. Bestämmelsens andra stycke, som specificerar de uppgifter som avses, gäller följaktligen både för den generella och den särskilda sekretessbrytande bestämmelsen.

I förarbetena till 2 kap. 8 b § SdbL och de sekretessbrytande bestämmelserna i 8 b § SdbF bedömde regeringen att två former av sekretessbrytande bestämmelser borde införas beroende på formen för utlämnande av uppgifter, i syfte att åstadkomma ett så starkt integritetsskydd som möjligt. Eftersom direktåtkomst förutsätter en vidare sekretessbrytande bestämmelse borde enligt regeringen en särskild bestämmelse gälla för sådant utlämnande. Den bestämmelsen skulle ge Migrationsverket rätt att ta del av den aktuella typen av uppgifter vid direktåtkomst. Regeringen bedömde dock även att en annan sekretessbrytande bestämmelse borde införas för andra former av utlämnande. En sådan bestämmelse borde enligt regeringen ta sikte på uppgifter som i enskilda fall behövs för handläggningen av ärenden om dag ersättning.³⁹

³⁹ Prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 137.

Regeringen har även i ett tidigare lagstiftningsärende avseende Kronofogdemyndighetens direktåtkomst till vissa uppgifter i beskattningsdatabasen bedömt att integritetsskyddet blir starkare om det på lag- eller förordningsnivå tas in två olika typer av sekretessbrytande bestämmelser beroende på formen för utlämnande av uppgifter. Det rörde sig då dels om en sekretessbrytande bestämmelse som tog sikte på uppgiftslämnande i enskilda fall och som kunde användas vid utlämnande av uppgifter t.ex. via telefon eller mejl, dels en vidare sekretessbrytande bestämmelse som bara gällde vid direktåtkomst.⁴⁰

13.3.3 Uppgiftslämnande från Skatteverkets beskattningsverksamhet

Uppgiftslämnande till enskilda

I registerförfattningarna för Skatteverkets beskattningsverksamhet finns flera bestämmelser som reglerar olika former av elektroniskt utlämnande av uppgifter från beskattningsdatabasen. Bestämmelser om olika former av elektroniskt utlämnande till enskilda finns dock i skattedatabasförordningen och är inte sekretessbrytande i sig, se avsnitt 13.2.3.⁴¹ I 2 kap. 5 § SdbL finns i stället den bestämmelse som bryter sekretess i förhållande till andra enskilda än den enskilde själv. Av bestämmelsen framgår att vissa uppgifter i databasen får lämnas ut till en enskild, om det inte av särskild anledning kan antas att den enskilde som uppgiften avser eller någon närstående lider men om uppgiften röjs.

Det finns dock en sekretessbrytande bestämmelse som avser uppgiftslämnande till enskilda även i skattedatabasförordningen. I 8 d § SdbF anges nämligen att uppgifter ska lämnas från databasen till arbetslöshetskassorna i den utsträckning det behövs för beräkning eller kontroll av arbetslöshetsersättning. Som framgår av avsnitt 13.2.3 nämns inte skattedatabasförordningen i 27 kap. 7 § OSL. Bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i förhållande till arbetslöshetskassorna är dock sekretessbrytande trots att den inte förekommer i en författning som det hänvisas till i offentlighets- och sekretesslagen. Arbetslöshetskassor är visserligen inte myndigheter, men deras handläggning av arbetslöshetsförsäkringen utgör myndighetsutövning. I samband

⁴⁰ Prop. 2010/11:78, *Vissa frågor om Kronofogdemyndighetens elektroniska uppgiftshantering*, s. 21.

⁴¹ 9–14 och 16 §§ SdbF, jfr 27 kap. 7 OSL.

med att den sekretessbrytande bestämmelsen i skattedatabasförordningen infördes konstaterade regeringen att av 2 kap. 4 § jämfört med 1 kap. 1 § OSL och den lagens bilaga framgår att arbetslöshetskassornas prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning omfattas av offentlighetsprincipen och att de beträffande den verksamheten ska betraktas som myndigheter.⁴² Sekretess kan därmed brytas i förhållande till arbetslöshetskassor genom en författningsreglerad uppgiftsskyldighet, i likhet med vad som gäller för myndigheter.

Uppgiftslämnande till myndigheter och andra verksamhetsgrenar

I skattedatabasförordningen finns ett stort antal sekretessbrytande bestämmelser till förmån för andra myndigheter, och andra självständiga verksamhetsgrenar inom Skatteverket.⁴³ Bestämmelser som särskilt avser direktåtkomst har behandlats i avsnitt 13.3.2. Utöver de bestämmelser som särskilt avser utlämnande genom direktåtkomst finns det i dag en stor variation i hur bestämmelser som föreskriver att uppgifter ska lämnas ut är utformade.

Utlämnande av uppgifter på begäran

De sekretessbrytande bestämmelserna i skattedatabasförordningen föreskriver i de flesta fall att uppgifter ska lämnas ut på begäran av en särskild myndighet eller verksamhetsgren. Det är bestämmelserna som avser uppgiftslämnande till Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, Skatteverkets verksamhet för evenemangsstöd, Kronofogdemyndigheten, Tullverket, Centrala studiestödsnämnden, Inspektionen för socialförsäkringen, Polismyndigheten, Statistiska centralbyrån, Tillväxtverket, länsstyrelserna, Inspektionen för vård och omsorg, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Kammarkollegiet, Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, allmänna domstolar, Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden.

Till Kronofogdemyndigheten ska vissa grunduppgifter om en enskild lämnas ut på begäran, utan närmare angivande av förutsättning-

⁴² Prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 143.

⁴³ 4–8 m §§ SdbF.

arna för utlämnandet.⁴⁴ Skatteverket ska även lämna ut ytterligare uppgifter om en person som förekommer hos Kronofogdemyndigheten i vissa angivna sammanhang.⁴⁵ Något uttryckligt krav på att de angivna uppgifterna ska behövas hos mottagaren finns dock inte i de sekretessbrytande bestämmelserna avseende uppgiftslämnande till Kronofogdemyndigheten.

Även till Tullverket ska vissa grunduppgifter lämnas ut på begäran utan närmare angivande av de närmare förutsättningarna för utlämnandet.⁴⁶ Skatteverket ska även lämna ut ytterligare uppgifter om en person som på olika sätt är aktuell hos Tullverket, är eller kan antas vara skattskyldig enligt vissa bestämmelser, eller som förekommer i ett särskilt angivet unionsrättsligt administrativt samarbete i fråga om punktskatter.⁴⁷ Något uttryckligt krav på att uppgifterna ska behövas hos mottagaren finns alltså inte heller i de sekretessbrytande bestämmelserna avseende uppgiftslämnande till Tullverket.

Utöver föreskrivet uppgiftslämnande till Kronofogdemyndigheten och Tullverket anger bestämmelserna om utlämnande på begäran att utlämnande endast ska ske i den utsträckning uppgifterna behövs, eller ibland uttryckt som uppgifter som den mottagande myndigheten behöver, för vissa angivna verksamheter eller arbetsuppgifter.⁴⁸ I dessa fall föreligger ett krav på att den mottagande myndigheten ska ha ett behov av uppgifterna.

Utlämnande av uppgifter i den uträkning det behövs

I vissa fall är de sekretessbrytande bestämmelserna formulerade utan att ange att utlämnandet ska ske på begäran. I dessa fall anges enbart att uppgifter ska lämnas ut från beskattningsdatabasen i den uträkning det behövs för särskilt angiven verksamhet hos den mottagande myndigheten. Det är bestämmelserna som avser uppgiftslämnande till Statens tjänstepensionsverk, Pensionsmyndigheten, Arbetsförmedlingen, samt den i avsnittet ovan nämnda bestämmelsen om uppgiftslämnande till arbetslöshetskassorna.⁴⁹

⁴⁴ 4 § första stycket, första meningen SdbF.

⁴⁵ 4 § första stycket, andra meningen SdbF.

⁴⁶ 5 a § SdbF.

⁴⁷ 5 § första stycket SdbF.

⁴⁸ 5 b–6, 8, 8 e och 8 g–8 m §§ SdbF.

⁴⁹ 7 a, 7 c och 8 c–8 d §§ SdbF.

Utlämnande av uppgifter både på begäran och/eller i den utsträckning det behövs

I bestämmelser som avser uppgiftslämnande till Försäkringskassan och Migrationsverket förekommer båda varianterna, dvs. bestämmelserna anger i vissa fall att uppgifter ska lämnas ut på begäran i kombination med i den utsträckning det behövs. I andra fall anges enbart att uppgifter ska lämnas ut i den utsträckning det behövs för viss angiven verksamhet hos den mottagande myndigheten.⁵⁰

De uppgifter som avses

Även i frågan om vilka uppgifter som ska lämnas ut är de sekretessbrytande bestämmelserna i skattedatabasförordningen olika utformade. I flera fall hänvisas till en eller flera punkter i den uppräkningslista i 2 kap. 3 § SdbL över vilka uppgifter som i dag får behandlas i beskattningsdatabasen.⁵¹

I andra fall specificeras uppgifterna som ska lämnas ut genom ett uttryckligt angivande av de uppgifter som avses, eller genom hänvisningar till bestämmelser i andra författningar eller bestämmelser i skattedatabasförordningen.⁵²

Till Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) ska uppgifter lämnas ut på begäran utan angivande av annat än att uppgifterna ska behövas för den myndighetens systemtillsyn och effektivitetsgranskning enligt vissa bestämmelser i ISF:s instruktion.⁵³ De bestämmelser som den sekretessbrytande bestämmelsen hänvisar till anger dock inte närmare vilka uppgifter som avses.⁵⁴ Inte heller i bestämmelsen om visst föreskrivet uppgiftslämnande till Polismyndigheten anges närmare vilka uppgifter som avses, utan enbart att uppgifterna ska behövas i viss verksamhet.⁵⁵

Som vi nämnt ovan är bestämmelserna som avser Skatteverkets utlämnande till Tullverket och Kronofogdemyndigheten utformade på ett sådant sätt att de uppgifter som ska lämnas ut också avgränsas

⁵⁰ 7 § första och fjärde stycket samt 8 a och 8 b §§ SdbF.

⁵¹ 4–5 d, 8 g, 8 h och 8 j–8 k §§ SdbF.

⁵² 6–7 a, 7 c, 8 b–8 d, 8 i och 8 l §§ samt 8 m § andra stycket SdbF.

⁵³ 7 b § SdbF.

⁵⁴ 2 § 3 och 3 § förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen.

⁵⁵ 7 b och 7 d §§ SdbF.

genom att de bara får avse personer som är aktuella i vissa sammanhang hos mottagaren.⁵⁶

Bestämmelsernas struktur i övrigt

Även i andra avseenden än de som nämnts ovan finns skillnader mellan hur olika bestämmelser utformats.

Bestämmelser om uppgiftslämnande till en och samma myndighet finns i vissa fall på olika ställen, beroende på för vilket behov uppgifterna ska lämnas ut. Detta gäller för utlämnande till Tullverket, Polismyndigheten och Statistiska centralbyrån.⁵⁷

I vissa fall anges att vissa uppgifter ska lämnas ut, och därefter vilka behov som måste föreligga för att så ska ske.⁵⁸ I andra fall anges först vilka behov som måste föreligga för att ett utlämnande ska få ske, och därefter vilka uppgifter som ska lämnas ut.⁵⁹

13.3.4 Uppgiftslämnande från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

Uppgiftslämnande till enskilda och nordiska registreringsmyndigheter

Uppgiftslämnande till enskilda

Som redan nämnts är uppgifter som registreras i folkbokföringsdatabasen som utgångspunkt offentliga. Inom folkbokföringsverksamheten kan vissa uppgifter ändå vara sekretessbelagda, se avsnitt 3.3.4.

I folkbokföringsdatabasförordningen föreskrivs i vilka situationer Skatteverket får lämna uppgifter till enskilda på s.k. medium för automatiserad behandling (se avsnitt 11.2.3).⁶⁰ Det finns även bestämmelser om enskildas direktåtkomst.⁶¹ Som redan påpekats hänvisar inte offentlighets- och sekretesslagen till folkbokföringsdatabasförordningen. Det innebär att bestämmelserna om när olika former av elektroniskt utlämnande får användas inte är sekretessbrytande. Den

⁵⁶ 4 och 5 §§ SdbF.

⁵⁷ 5, 5 a, 7 d, 8, 8 e och 8 l §§ SdbF.

⁵⁸ Jfr t.ex. 8 g § SdbF.

⁵⁹ Jfr t.ex. 7 § SdbF.

⁶⁰ 13–15 a §§ FdbF.

⁶¹ 16 och 17 §§ FdbF.

sekretess som i vissa fall kan gälla för uppgifter i folkbokföringsverksamheten påverkas alltså inte av bestämmelserna om i vilka fall uppgifter får lämnas ut elektroniskt till enskilda.

I folkbokföringsdatabasförordningen finns dock en bestämmelse om utlämnande på medium för automatiserad behandling som, trots att den inte är sekretessbrytande, fyller en särskild funktion utöver att reglera formen för utlämnandet. Som utgångspunkt ska enskilda hänvisas till Statens personadressregister, SPAR, när personuppgifter begärs ut för kontroll- eller urvalsändamål. Detta framgår av 6 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret, SPAR-lagen, som hänvisar till 3 § samma lag. Av 6 § SPAR-lagen framgår dock även att enskilda ska hänvisas till SPAR om inte annat följer av lag eller förordning. Av 13 § FdbF följer att vissa uppgifter från folkbokföringsdatabasen får lämnas ut till Svenska kyrkan för de ändamål som anges i 1 kap. 4 § 5 och 6 FdbL, dvs. kontroll- och urvalsändamål. Det innebär att Svenska kyrkan har möjlighet att hämta personuppgifter direkt från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Uppgiftslämnande till utländska myndigheter

Som nämnts tidigare har en svensk myndighet i princip inte någon skyldighet att lämna uppgifter till utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, oavsett om uppgifterna är sekretessbelagda eller inte, om inte en sådan uppgiftsskyldighet är särskilt föreskriven.⁶²

Av artikel 4 i bilagan till lagen (2005:268) om överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring framgår att visst uppgiftslämnande ska ske mellan de centrala registreringsmyndigheterna i fråga om folkbokföring, men enbart i den utsträckning uppgifterna kan antas vara nödvändiga för bedömningen av bosättningsfrågan, eller om det är fråga om att underrätta om de beslut som fattas.

Av 14 § FdbF framgår att uppgifter om en nordisk medborgare som är folkbokförd i Sverige får lämnas till central registreringsmyndighet för folkbokföring i det nordiska land personen är medborgare i för de ändamål som anges i 1 kap. 4 § 5 och 6 FdbL, dvs. kontroll- och urvalsändamål. I likhet med bestämmelsen i 13 § FdbF anges detta i ett sammanhang som reglerar formen för utlämnande.

⁶² Konstitutionsutskottets betänkande 1982/83: 12, om *ändringar sekretesslagen (1980:100)*, s. 36.

Trots det förefaller bestämmelsen ha en betydelse även i andra avseenden än gällande formen för utlämnandet. Genom bestämmelsen i 14 § FdbF föreskrivs nämligen ett mer omfattande utlämnande än det som följer av artikel 4 i bilagan till lagen om överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring.

Uppgiftslämnande till myndigheter

I folkbokföringsdatabasförordningen föreskrivs vissa av Skatteverkets underrättelseskyldigheter i förhållande till ett antal andra myndigheter. Skatteverket ska enligt dessa skyldigheter underrätta mottagaren av informationen om att registrering av vissa uppgifter skett, samt vissa andra förhållanden.⁶³ Det innebär att Skatteverket på eget initiativ ska lämna ut de angivna uppgifterna. De myndigheter som Skatteverket har en underrättelseskyldighet till är Statistiska centralbyrån, socialnämnderna, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Socialstyrelsen. Eftersom bestämmelserna föreskriver att Skatteverket ska lämna underrättelserna bryter de eventuell sekretess.

Till skillnad från de sekretessbrytande bestämmelserna i skatte-databasförordningen är bestämmelserna om Skatteverkets underrättelseskyldighet i folkbokföringsverksamheten enhetligt utformade. Bestämmelserna anger att underrättelse ska ske, när den ska ske, till vilken myndighet, samt uttryckligen vilka uppgifter som avses. Bestämmelserna föreskriver även i vissa fall om förfarandet vid underrättelse, exempelvis när det ska ske.⁶⁴

13.3.5 Uppgiftslämnande från Tullverkets verksamhet

Uppgiftslämnande till enskilda

Liksom för beskattningsverksamheten och folkbokföringsverksamheten finns det i tulldatabasförordningen vissa bestämmelser som reglerar när olika former av elektroniskt utlämnande får förekomma. Eftersom 27 kap. 7 § OSL hänvisar till tulldatabasförordningen kan bestämmelserna bryta förekommande sekretess. Flera av bestämmel-

⁶³ 6–9 §§ FdbF.

⁶⁴ Se 6 § andra stycket och 7 § andra och tredje styckena FdbF,

serna som reglerar formen för utlämnande avser dock utlämnande av uppgifter om en enskild till den enskilde själv eller dennes ombud. Då sekretess till skydd för en enskild normalt inte gäller i förhållande till den enskilde själv kan bestämmelser som avser sådant utlämnande inte anses ha en sekretessbrytande funktion.

I tulldatabasförordningen finns dock även en bestämmelse som avser utlämnande av andra uppgifter än om den enskilde själv genom direktåtkomst. Bestämmelsen har ansetts ha en särskild sekretessbrytande funktion, se avsnitt 13.2.3 ovan. Utöver den bestämmelse som avser enskildas direktåtkomst till uppgifter i tulldatabasen om andra än den enskilde själv finns det dock ingen ytterligare sekretessbrytande bestämmelse i förhållande till enskilda i tulldatabasförordningen.

Uppgiftslämnande till myndigheter

Bestämmelser om utlämnande av uppgifter som rör import eller export av varor finns i 1 kap. 4 och 5 §§ tullagen. Sekretessbrytande bestämmelser i förhållande till andra myndigheter finns alltså primärt någon annanstans än i registerförfattningarna, vilket också framgår upplysningsvis i tulldatabasförordningen.⁶⁵

I 1 kap. 4 § tullagen anges att Tullverket på begäran ska tillhandahålla vissa myndigheter uppgifter som förekommer hos Tullverket och som rör import eller export av varor. I 1 kap. 5 § tullagen föreskrivs en underrättelseskyldighet för Tullverket i förhållande till Skatteverket. Underrättelseskyldigheten gäller när det finns anledning att anta att någon på annat sätt än muntligen har lämnat eller kommer att lämna en oriktig uppgift till Skatteverket, eller inte har lämnat eller inte kommer att lämna mervärdesskattedeklaration, kontrolluppgift eller annan föreskriven uppgift till Skatteverket, och det därigenom finns risk för att mervärdesskatt undandras eller felaktigt tillgodoräknas eller betalas tillbaka.

Utöver vad som föreskrivs i tullagen ska vissa uppgifter lämnas ut på begäran av Skatteverket om uppgiften avser en person som förekommer i ett ärende hos Skatteverket eller som annars är föremål för Skatteverkets kontrollverksamhet avseende mervärdesskatt vid im-

⁶⁵ 4 § TDF.

port.⁶⁶ Något ytterligare krav på att uppgifterna ska behövas i Skatteverkets verksamhet finns inte. De uppgifter som avses anges genom en hänvisning till 2 kap. 3 § TDL. I den bestämmelsen finns en uppräknad av de uppgifter som får behandlas i tulldatabasen.

Enligt tulldatabaslagen får Skatteverket och Kronofogdemyndigheten ha direktåtkomst till vissa uppgifter som behandlas i tulldatabasen.⁶⁷ Till skillnad från hur regleringen för Skatteverkets beskattningsverksamhet är strukturerad finns det dock inga sekretessbrytande bestämmelser som särskilt avser direktåtkomst i tulldatabasförordningen. Den uppgiftsskyldighet till Skatteverket som föreskrivs i förordningen avser i och för sig samma uppgifter i tulldatabasen som anges i lagens bestämmelse om direktåtkomst. Däremot anges i förordningen att uppgifterna ska lämnas på begäran och under förutsättning att de avser en person som förekommer i ett ärende hos Skatteverket eller som annars är föremål för Skatteverkets kontrollverksamhet avseende mervärdesskatt vid import. I förordningen finns ingen bestämmelse som avser utlämnande av uppgifter till Kronofogdemyndigheten, som enligt tulldatabaslagen får ha direktåtkomst till samma uppgifter som Skatteverket.

I tulldatabasförordningen finns även en bestämmelse om uppgiftsskyldighet till en offentlig aktör som dock inte förefaller vara sekretessbrytande. Det rör sig om bestämmelsen i 4 a § TDF, som anger att uppgifter i tulldatabasen på begäran ska lämnas ut till de enheter inom Tullverket som arbetar med brottsbekämpande verksamhet. Tullverkets verksamhetsgrenar anses dock inte vara så självständiga att sekretess ska råda för utbyte av information mellan dem.⁶⁸ Det går därmed att ifrågasätta om det finns någon sekretess att bryta mellan Tullverkets olika enheter. Vid bestämmelsens tillkomst konstaterade regeringen att det inte kunde anses utrett att sekretess förelåg mellan Tullverkets olika verksamhetsgrenar. Eftersom det vid tidpunkten fanns olika uppfattningar i frågan borde det dock enligt regeringen säkerställas att det inte fanns något sekretesshinder för den direktåtkomst som skulle få förekomma.⁶⁹

⁶⁶ 4 § TDF.

⁶⁷ 2 kap. 7 § TDL.

⁶⁸ Jfr SOU 2003:99, *Ny sekretesslag*, s. 280.

⁶⁹ Prop. 2004/05:164, *Tullverkets brottsbekämpning – Effektivare uppgiftsbehandling*, s. 100–101.

13.3.6 Uppgiftslämnande från Kronofogdemyndighetens verksamhet

Uppgiftslämnande till enskilda

För Kronofogdemyndighetens verksamhet finns flera olika bestämmelser om sekretess, se avsnitt 3.3.6. I viss verksamhet som Kronofogdemyndigheten utför är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga. I andra situationer råder en presumtion för sekretess, och i enstaka fall gäller absolut sekretess för uppgifterna. Liksom i övriga registerförfattningar innehåller framför allt kronofogdedatabasförordningen, bestämmelser som reglerar när olika former av elektroniskt utlämnande får användas.⁷⁰ Som framgår av avsnitt 13.2.3 finns det dock ingen hänvisning Kronofogdemyndighetens registerförfattningar i offentlighets- och sekretesslagen till. Därmed har ingen av de bestämmelser som reglerar formerna för utlämnandet till enskilda en sekretessbrytande funktion.

Uppgiftslämnande till myndigheter

Enligt kronofogdedatabaslagen får Skatteverkets beskattningsverksamhet, Tullverket och Säkerhetspolisen ha direktåtkomst till vissa uppgifter som behandlas i utsöknings- och indrivningsdatabasen.⁷¹ Till skillnad från hur regleringen för Skatteverkets beskattningsverksamhet är uppbyggd finns det dock inga sekretessbrytande bestämmelser som särskilt avser direktåtkomst i kronofogdedatabasförordningen. Den uppgiftsskyldighet som föreskrivs i förordningen, och som möjliggör den direktåtkomst som enligt lagen får förekomma, avser i och för sig samma uppgifter i utsöknings- och indrivningsdatabasen som anges i lagens bestämmelse om direktåtkomst, och till samma mottagare. Däremot anges att uppgifterna ska lämnas på begäran och under förutsättning att uppgifterna avser en person som förekommer i ett ärende hos den myndighet som begär att få ut uppgiften, eller för Säkerhetspolisens räkning, ett särskilt angivet slags ärende.⁷²

Kronofogdemyndigheten har därutöver även en skyldighet att lämna uppgifter till Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Även

⁷⁰ 9–17 §§ KFMdbF.

⁷¹ 2 kap. 27 § KFMdbL.

⁷² 7 och 8 §§ KFMdbF.

den bestämmelsen föreskriver att uppgiftslämnandet ska ske på begäran och om det behövs för handläggning av ärenden eller kontroll. Bestämmelsen är dock utformad på ett annat sätt än Kronofogdemyndighetens övriga uppgiftsskyldigheter, eftersom den uttryckligen anger vilka uppgifter som avses, utan hänvisning till uppgifter som får behandlas i någon av myndighetens databaser. Den pekar inte heller ut en särskild personkrets.⁷³

13.4 Generella överväganden och förslag

13.4.1 Nuvarande reglering är inte väl avvägd

Vår bedömning: Dagens reglering om uppgiftslämnande är utformad på ett sätt som inte är väl avvägt och det finns behov av förändringar.

Det finns även behov av en anpassning till våra förslag avseende den nya dataskyddsregleringens tillämpningsområde och struktur i övrigt.

Skälen för vår bedömning

Bestämmelsernas generella utformning

Bestämmelser i Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens registerförfattningar som avser uppgiftslämnande kan uppfattas som förhållandevis komplexa och svårtillgängliga. Dels reglerar de den utlämnande myndighetens handlande (dvs. att utlämnandet ska ske) dels måste bestämmelserna tolkas som att de även reglerar den mottagande myndighetens handlingsutrymme (dvs. i vilka situationer uppgifterna får hämtas in). Utlämnandet förutsätter alltså normalt att ett visst behov föreligger hos mottagaren, som kan vara mer eller mindre precist beskrivet. Vilka behov som ska föreligga hos den mottagande myndigheten anges dessutom inledningsvis i vissa bestämmelser, och de uppgifter som ska lämnas ut därefter. I andra fall anges att vissa uppgifter ska lämnas ut, och först därefter vilka behov som ska föreligga hos mottagaren för att så ska få ske. Även om bestämmelserna i sak inte förändras av en sådan nyansskillnad riske-

⁷³ 7 a § KFMdbF.

rar den att bidra till en osäkerhet i frågan om någon skillnad i sak är avsedd eller inte. Vilka uppgifter som ska lämnas ut är dessutom beskrivet på olika sätt i olika bestämmelser. I vissa fall kan det vara svårt att förstå vilka uppgifter som faktiskt avses enbart genom att läsa den bestämmelse som reglerar utlämnandet. Så kan exempelvis vara fallet om bestämmelsen inte hänvisar till några särskilda uppgifter utan enbart till behovet hos mottagaren, eller om den hänvisar till annan lagstiftning. Som vi konstaterat i avsnitt 13.3.3 finns det särskilt för Skatteverkets beskattningsverksamhet en stor variation i hur bestämmelser som föreskriver att uppgifter ska lämnas ut är utformade.

Vår bedömning är att de befintliga bestämmelsernas utformning riskerar att bidra till en osäkerhet om vad som gäller för olika föreskrivna utlämnanden. Bestämmelsernas utformning måste därför i flera fall anses vara mindre väl avvägd. De nuvarande bestämmelserna om uppgiftslämnande i skattedatabasförordningen är dessutom svåröverskådliga, med en mängd underparagrafer (särskilt 8–8 m §§ SdbF bör nämnas) som avser utlämnande till olika aktörer. Vissa av bestämmelserna i den förordningen har därtill förändrats och blivit mycket omfattande på grund av tillägg. Komplexiteten, både avseende struktur och i språkligt hänseende, har lett till att regleringen har blivit svår att både förstå och överblicka. I synnerhet bestämmelser som reglerar utlämnande från beskattningsverksamheten är därför i behov av en förenkling, ökad enhetlighet och omstrukturering. Tydligare och mindre komplicerade bestämmelser skulle enligt vår mening bidra till att underlätta tillämpningen och bidra till både offentliga aktörers och enskildas möjlighet att förstå bestämmelserna. Det finns följaktligen ett behov av att skapa en större enhetlighet och förenkling av bestämmelser som avser utlämnande av uppgifter från Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten. För att inte komplicera vare sig tillämpningen eller möjligheten för enskilda att tillgodogöra sig bestämmelsernas betydelse anser vi att en väl avvägd reglering bör vara så enhetligt utformad som möjligt.

Bestämmelser som avser direktåtkomst

Som framgår av avsnitt 13.3.3 jämfört med avsnitten 13.3.4–13.3.6 finns det särskilt för Skatteverkets beskattningsverksamhet en stor variation i hur bestämmelser som föreskriver att uppgifter ska läm-

nas ut till någon annan offentlig aktör är utformade. I vissa fall ska uppgifter lämnas ut på begäran. I andra fall ska uppgifter lämnas ut i den utsträckning uppgifterna behövs i den mottagande myndighetens verksamhet, utan något krav på att mottagaren ska begära ut uppgifterna. Det finns även bestämmelser om uppgiftsskyldighet som inte föreskriver något krav på ett behov av uppgifterna hos mottagaren, och i andra fall anges inte vilka uppgifter som avses.

Som framgår av avsnitt 13.3.2 finns det dessutom en särskild sorts kompletterande sekretessbrytande bestämmelser för utlämnande av uppgifter från beskattningsdatabasen genom direktåtkomst, som också kompletteras av en mer generell sekretessbrytande bestämmelse. Regeringen har i vissa fall motiverat detta med att integritetsskyddet blir starkare om två olika typer av sekretessbrytande bestämmelser införs, dels en sekretessbrytande bestämmelse som tar sikte på uppgiftslämnande i enskilda fall, dels en vidare sekretessbrytande bestämmelse som bara gäller vid direktåtkomst. Enligt vår mening är det dock svårt att se något annat motiv bakom att införa en särskild sekretessbrytande bestämmelse som bara gäller direktåtkomst än att regeringen har ansett att en sådan bestämmelse har behövts för att direktåtkomst alls ska vara tillåten. Den generella sekretessbrytande bestämmelsen förefaller alltså ha ansetts vara för snäv för att direktåtkomst ska vara möjligt, exempelvis om den anger att utlämnande ska ske på begäran.

För Tullverkets och Kronofogdemyndighetens utlämnande genom direktåtkomst av uppgifter i tulldatabasen respektive utsöknings- och indrivningsdatabasen finns dock inga särskilda sekretessbrytande bestämmelser som enbart avser direktåtkomst, trots att det i de sekretessbrytande bestämmelserna anges att utlämnandet ska ske på begäran (se avsnitt 13.3.5 om Tullverket och avsnitt 13.3.6 om Kronofogdemyndigheten). Utmärkande för ett utlämnande genom direktåtkomst är dock att det inte föregås av någon begäran från den mottagande myndigheten i det enskilda fallet (se avsnitt 11.2.2). Som vi tidigare nämnt anses alla uppgifter som omfattas av direktåtkomsten utlämnade i samma stund som förbindelsen mellan myndigheterna upprättas och är aktiv.

När bestämmelserna om direktåtkomst till uppgifter hos Tullverket och Kronofogdemyndigheten infördes förefaller regeringen dock ha avsett att direktåtkomst skulle få förekomma. Regeringen konstaterade att dåvarande Riksskatteverket redan hade direktåtkomst till uppgifter hos Tullverket och bedömde att det inte fanns anledning

att begränsa de möjligheter till ett effektivt samarbete som då fanns. Regeringen ansåg därför att såväl Riksskatteverket som skattemyndigheterna skulle få ha direktåtkomst till tulldatabasen. Även dåvarande kronofogdemyndigheterna skulle få ha direktåtkomst till vissa uppgifter i tulldatabasen, mot bakgrund av den nära koppling som förelåg mellan beskattnings- och indrivningsverksamhet.⁷⁴ Regeringen bedömde även att skattemyndigheterna, Tullverket och Säkerhetspolisen skulle få ha direktåtkomst till uppgifter i utsköknings- och indrivningsdatabasen.⁷⁵ Det borde därför kunna argumenteras att en begäran från den mottagande myndigheten om att få ta del av uppgifterna genom direktåtkomst skulle kunna anses utgöra en sådan begäran som krävs enligt de sekretessbrytande bestämmelserna.

Vi har analyserat bestämmelser med olika utformning för att se om det går att urskilja situationer där den ena eller andra strukturen har motiverats av en saklig skillnad i fråga om själva utlämnandet. En möjlig förklaring skulle kunna vara skillnaderna i sekretessbestämmelsernas styrka. Uppgifter inom beskattningsverksamheten skyddas som utgångspunkt av en absolut sekretess. För uppgifter som behandlas inom Tullverket råder dock en presumtion för sekretess, vilket innebär att utrymmet för uppgiftslämnande från tulldatabasen också är mycket begränsat. Skillnaderna i sekretessens styrka kan därför enligt vår mening inte fullt ut förklara skillnaderna i detta avseende. Vid en jämförelse mellan den sekretessbrytande regleringen avseende utlämnande genom direktåtkomst från beskattningsverksamheten och motsvarande reglering för utlämnande genom direktåtkomst från Tullverket och Kronofogdemyndigheten uppstår därmed en osäkerhet om skillnaderna har någon saklig betydelse.

Bestämmelser som inte avser direktåtkomst och som inte föreskriver att utlämnande ska ske på begäran

De allra flesta sekretessbrytande bestämmelser anger att utlämnandet ska ske på begäran av den mottagande myndigheten. Sekretessbrytande bestämmelser som avser ett uppgiftslämnande som i dag inte får ske genom direktåtkomst är dock i vissa fall formulerade utan angivande av att utlämnandet ska ske på begäran. I dessa fall anges att uppgifter ska lämnas ut till mottagaren i den utsträckning det be-

⁷⁴ Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 179.

⁷⁵ Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 173.

hövs för exempelvis viss ärendehandläggning eller kontroll. Frågan uppkommer då i vilken utsträckning de bestämmelser som inte anger att ett utlämnande ska ske på begäran även tillåter utlämnande på initiativ av den utlämnande myndigheten.

Vad gäller de underrättelseskyldigheter som föreskrivs för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet i folkbokföringsdatabasförordningen får det anses vara tydligt att sådant utlämnande ska ske på initiativ av Skatteverket, se avsnitt 13.3.4. I övriga fall, exempelvis för visst utlämnande från beskattningsverksamheten till Försäkringskassan enligt 7 § första stycket SdbF (se avsnitt 13.3.3) är det mindre tydligt om utlämnande får ske på initiativ av Skatteverkets beskattningsverksamhet. Den aktuella bestämmelsen föreskrev fram till år 2009 att utlämnandet till Försäkringskassan skulle ske på begäran. Fram till dess hade informationsutlämnandet skett via maskinella aviseringar, vanligtvis som filer via ett särskilt system, och oftast efter förfrågan från Försäkringskassan.⁷⁶ Regeringen bedömde dock att det fanns ett behov av regler som möjliggjorde ett utökad elektroniskt informationsutbyte.⁷⁷ I förarbetena till den ändring som innebar att utlämnandet från beskattningsverksamheten till Försäkringskassan inte längre skulle ske på begäran bedömde regeringen att uppgiftsskyldigheten borde gälla oavsett om en begäran först hade framställts *i det enskilda fallet* [vår kursivering]. Detta motiverades bl.a. av att det under tiden för ett pågående ärende skulle vara möjligt att skicka uppdaterad information utan en ny begäran från mottagaren. Enligt regeringen fick dock information endast överföras när det hade betydelse för mottagaren i viss angiven verksamhet eller i ett ärende avseende handläggning av viss förmån. I praktiken skulle därför ett utlämnande i samtliga fall komma att föregås av en ursprunglig begäran om att få ut uppgifter av ett visst slag.⁷⁸ Att uppgiftslämnandet inte längre skulle ske på begäran var enligt regeringen en mindre revidering av redan gällande uppgiftsskyldighet.⁷⁹

Bestämmelsen som reglerar utlämnande från beskattningsverksamheten till Statens pensionsverk, 7 a § SdbF, kom till samtidigt som ändringen av 7 § första stycket SdbF. Även den bestämmelsen motiverades av regeringens bedömning att uppgiftsskyldigheten borde gälla

⁷⁶ Prop. 2007/08:160, *Utökad elektroniskt informationsutbyte*, s. 77.

⁷⁷ Prop. 2007/08:160, *Utökad elektroniskt informationsutbyte*, s. 39.

⁷⁸ Prop. 2007/08:160, *Utökad elektroniskt informationsutbyte*, s. 55–56.

⁷⁹ Prop. 2007/08:160, *Utökad elektroniskt informationsutbyte*, s. 80 samt bilaga 2, författningsförslag 17.

oavsett om en begäran först hade framställts i det enskilda fallet, och att det under tiden för ett pågående ärende skulle vara möjligt att skicka uppdaterad information utan en ny begäran från mottagaren. Regeringen bedömde alltså även i detta fall att i praktiken skulle ett utlämnande i samtliga fall komma att föregås av en ursprunglig begäran om att få ut uppgifter av ett visst slag.⁸⁰

I andra sammanhang finns det exempel på sekretessbrytande bestämmelser som har utformats i syfte att tillåta ett utlämnande på initiativ av den utlämnande myndigheten utan att det föregåtts av en ursprunglig begäran. Sådana bestämmelser finns exempelvis i 7–8 §§ lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. I bestämmelserna föreskrivs en uppgiftsskyldighet för olika självständiga verksamhetsgrenar inom Skatteverket om uppgifterna kan antas ha samband med misstänkt brottslig verksamhet, alternativt kan antas ha särskild betydelse för ett ärende i bl.a. Skatteverkets beskattningsverksamhet. I förarbetena till de bestämmelserna uttalade regeringen att uppgiftsskyldigheten var utformad som en uppgiftsskyldighet som inte krävde att uppgifter begärdes ut för att vara tillämplig. Utgångspunkten skulle därmed vara att uppgifter skulle lämnas ut på eget initiativ om förutsättningarna för utlämnandet var uppfyllda, och det var den utlämnande aktören som skulle ansvara för att göra den bedömningen.⁸¹ Även Tullverkets underrättelseskyldighet i förhållande till Skatteverket som föreskrivs i tullagen bör kunna ske på eget initiativ, eftersom utlämnande får ske om det finns anledning att anta att vissa förhållanden föreligger, se avsnitt 13.3.5.

Övriga bestämmelser i skattedatabasförordningen som avser utlämnande som inte behöver ske på begäran har en liknande utformning som de ovan nämnda, dvs. 7 och 7 a §§ SdbF.⁸² Ingen av dessa bestämmelser har en utformning som liknar 7–8 §§ lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Av bestämmelsernas ordalydelse framgår därmed inte att beskattningsverksamheten ansvarar för att avgöra eller bedöma behovet hos mottagaren. Det räcker följaktligen inte med att det kan antas att uppgifterna behövs hos mottagarna för ett utlämnande ska få ske. I stället får informationen endast lämnas ut om det har betydelse för mottagaren i viss angiven verksamhet eller i handläggningen av vissa ärenden. Det tyder enligt

⁸⁰ Prop. 2007/08:160, *Utökat elektroniskt informationsutbyte*, s. 110.

⁸¹ Prop. 2019/20:166, *Extra ändringsbudget för 2020 – Fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset*, s. 138–140.

⁸² Se 7 a, 7 c, 8 b, 8 c och 8 d §§ SdbF.

vår mening på att samtliga bestämmelser i skattedatabasförordningen som inte föreskriver att ett utlämnande ska ske på begäran bör tolkas på samma sätt, dvs. att de möjliggör utlämnande av företrädevis uppdaterad information under tiden för ett pågående ärende utan en ny begäran från mottagaren i det enskilda fallet. I praktiken förefaller därför även de bestämmelser som inte uttryckligen kräver en begäran från mottagaren behöva föregås av en ursprunglig begäran om att få ut uppgifter av ett visst slag.

En gemensam nämnare för de bestämmelser i skattedatabasförordningen som inte anger att utlämnandet ska ske på begäran förefaller därför vara att utlämnande kräver att mottagaren vid ett tidigare tillfälle har begärt att få ta del av uppgifter. Detta framgår dock inte tydligt av författningstexten. Det är dessutom svårt att avgöra hur ett sådant förfarande i praktiken skiljer sig från en begäran om att få uppgifter med vissa intervall, eller en begäran om att i framtiden även få ut uppgifter som ändras. Vare sig den allmänna dataskyddsregleringen eller sekretessbrytande bestämmelser som anger att ett utlämnande ska ske på begäran kräver nämligen en konkret fråga i varje enskilt fall. Ett utlämnande efter begäran förefaller därför även kunna avse automatiserade processer baserat på en generell begäran, exempelvis vid prenumerationstjänster eller händelsebaserade tjänster som innebär att den utlämnande myndigheten automatiskt lämnar ut information när ett ärende uppdateras (jfr avsnitt 11.2.3).

I förhållande till våra förslag om nya datalagar

Dagens bestämmelser om uppgiftslämnande utgår ofta från den särskilda regleringen av databaser inom respektive verksamhet, se avsnitten 9.3.1 och 9.3.2 om databasregleringen. I dessa fall hänvisas det till att uppgifter får lämnas ut från en särskilt reglerad databas. Vilka uppgifter det rör sig om anges även i andra fall genom en hänvisning till det lagrum som reglerar den aktuella databasens innehåll. Vi har i avsnitt 9.4.2 föreslagit att databasregleringen inte ska ha någon motsvarighet i de nya datalagarna för Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamheter, Tullverket och Kronofogdemyndigheten. Redan av den anledningen finns det ett behov av att ändra många av de befintliga bestämmelserna om uppgiftslämnande, se avsnitt 13.4.5 nedan.

Nuvarande bestämmelser om uppgiftslämnande gör vidare inte någon åtskillnad mellan personuppgifter och uppgifter om juridiska personer och i vissa fall avlidna. Vi har i avsnitten 7.4.2 och 7.4.3 föreslagit att de nya datalagarna inte ska vara tillämpliga på annat än personuppgifter. Även av den anledningen finns det ett behov av att överväga förändringar av de befintliga bestämmelserna om utlämnande, se avsnitt 13.4.3 nedan.

I avsnitt 11.7.5 har vi föreslagit att den befintliga regleringen av olika former av elektroniskt utlämnande inte ska ha någon motsvarighet i de nya datalagarna. Vi har även föreslagit att den rättsliga åtskillnaden mellan direktåtkomst och andra former av elektroniskt utlämnande ska upphävas. I befintlig reglering finns dock särskilda sekretessbrytande bestämmelser som uttryckligen avser direktåtkomst, och som förefaller vara införda i syfte att möjliggöra ett sådant utlämnande. Också i detta avseende finns det ett behov av att föreslå justerade bestämmelser, se avsnitten 13.4.2 och 13.4.4 nedan.

13.4.2 Omfattningen av informationsutbytet bör som utgångspunkt inte ändras i sak

Vår bedömning: Med undantag för viss utvidgad uppgiftsskyldighet till följd av våra förslag om dataanalyser och urval, samt avseende utlämnande från beskattningsverksamheten till Kronofogdemyndigheten för tillsyn över näringsförbud, bör omfattningen av det nuvarande informationsutbytet som utgångspunkt inte förändras avseende vem som har rätt att ta del av vilka uppgifter och för vilka behov.

Skälen för vår bedömning

En generell utgångspunkt

Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten har samstämigt uppgett att dagens reglering av elektroniskt utlämnande av uppgifter innebär omotiverade hinder för att de ska kunna utföra sina respektive uppgifter. Det är dock inte i fråga om de sekretessbrytande bestämmelser som reglerar uppgiftslämnandet i sak som myndig-

heterna har pekat på behov av förändring, utan avseende regleringen av formerna för utlämnandet, se avsnitt 11.6.

Myndigheterna har dock i andra sammanhang uttryckt att ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter skulle kunna leda till att de får del av information som de behöver i sin verksamhet eller till att handläggningen i vissa avseenden kan förenklas och effektiviseras.⁸³ Särskilt Skatteverket har även uppgett till utredningen att myndighetens inställning är att det på ett generellt plan behövs en förändring av regelverket avseende uppgiftslämnande mellan myndigheter. Skatteverket har även lyft att myndigheten bl.a. i remissvar har påpekat att det finns ett generellt behov av ett ökat informationsutbyte på en rad olika områden, exempelvis för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för myndigheter och öka möjligheten till efterkontroller. Det nuvarande regelverket har enligt Skatteverket 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 i dag. I Skatteverkets verksamhet finns det enligt myndigheten exempel på uppgifter som skulle kunna ha stort värde för en mottagande myndighet, där ett utbyte inte är möjligt med dagens bestämmelser.⁸⁴

I vårt uppdrag ingår dock inte i huvudsak att föreslå ändringar kring omfattningen av det nuvarande informationsutbytet. Vi bedömer därför att en hantering av de synpunkter som Skatteverket gett uttryck för inte kan anses falla inom ramen för vårt uppdrag. Mot den bakgrunden, och då vi inte heller av annan anledning funnit skäl att inom ramen för vårt uppdrag föreslå några generella förändringar av omfattningen av det nuvarande informationsutbytet, bedömer vi att det som utgångspunkt inte bör förändras i sak. Med det nyss sagda avses att vi huvudsakligen inte funnit skäl att föreslå att andra kategorier av uppgifter än i dag ska få lämnas ut, till någon ytterligare mottagare eller för andra behov. Vissa förändringar föreslås dock även i detta avseende, se om utlämnande som i dag sker genom direktåtkomst i avsnittet nedan och om utlämnande av vissa uppgifter som behövs för Skatteverkets och Tullverkets dataanalyser och urval i kontrollverksamhet i avsnitten 14.10.2 och 14.10.3. I avsnitt 13.5.5 föreslår vi även att utlämnande av vissa uppgifter från beskattningsverksam-

⁸³ Se Tullverkets yttrande 2022-11-09, *Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13), dnr STY 2022-580 och Kronofogdemyndighetens yttrande 2022-11-08, *Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13), dnr KFM 17365-2022.

⁸⁴ Skatteverkets remissvar 2022-11-28, *Departementspromemorian Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13), dnr 8-1867810.

heten till Kronofogdemyndigheten för behov kopplade till tillsyn över näringsförbud, som i dag delvis sker med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL, ska författningsregleras.

Vissa sekretessbrytande bestämmelser bör dock omformuleras

En följd av den enhetliga reglering av elektroniskt utlämnande som vi föreslår i avsnitt 11.7.5 är att sekretessbrytande bestämmelser som uttryckligen avser direktåtkomst inte bör finnas kvar. Det kan i vissa fall få till följd att kvarvarande sekretessbrytande bestämmelser inte kan anses vara tillräckligt brett formulerade för att tillåta utlämnande genom direktåtkomst. Eftersom vi inte har för avsikt att förändra omfattningen av uppgiftslämnandet, utöver vad som anges i avsnitten 14.10.2 och 14.10.3 och avsnitt 13.5.5 nedan, behövs vissa justeringar göras med anledning att bestämmelser om direktåtkomst föreslås upphöra.

Vår bedömning är dock att det behovet i huvudsak uppkommer där det kvarvarande föreskrivna uppgiftslämnandet ska ske på begäran och samtidigt anger att enbart uppgifter om personer som förekommer hos den mottagande myndigheten får lämnas ut. Sådana bestämmelser förekommer i dag i regleringen för Skatteverkets beskattningsverksamhet, Tullverket och Kronofogdemyndigheten.⁸⁵ Sekretessbrytande bestämmelser som avser uppgifter om vissa angivna personer skiljer sig från hur övriga sekretessbrytande bestämmelser är formulerade, eftersom de uttryckligen pekar ut en personkrets och inte en kategori av uppgifter kopplat till ett behov hos mottagaren. Utan de särskilda bestämmelser som avser direktåtkomst kommer dessa bestämmelser eventuellt anses utgöra ett hinder mot fortsatt utlämnande genom direktåtkomst. Om de sekretessbrytande bestämmelserna i stället formuleras utan angivande av krav på begäran och i övrigt i likhet med andra sekretessbrytande bestämmelser, dvs. enbart anger de kategorier av uppgifter som är aktuella, alternativt den verksamhet i vilken uppgifterna måste behövas, uppkommer enligt vår bedömning inte det problemet. I avsnitten nedan föreslår vi därför att de bestämmelser som i dag avser en viss personkrets ska formuleras om till att avse kategorier av uppgifter och vilka behov som ska föreligga hos mottagaren för att utlämnandet ska komma i fråga.

⁸⁵ 4–5 §§ SdbF, 4 § TDF samt 7 och 8 §§ KFMdbF.

De föreslagna bestämmelsernas ordalydelse kan genom vår ändring komma att uppfattas som en utvidgning i förhållande till vad som gäller i dag. Den förändring som föreslås i dessa sammanhang syftar dock enbart till att möjliggöra samma uppgiftslämnande som i dag när bestämmelser som tillåter direktåtkomst försvinner, se närmare motiveringar i avsnitten nedan. Ändringen innebär alltså inte ett avsteg från vår generella utgångspunkt att omfattningen av bestämmelserna om utlämnande inte ska förändras.

13.4.3 Bestämmelser om uppgiftsskyldighet bör inte finnas i de nya dataskyddsförfattningarna

Vår bedömning: Bestämmelser om uppgiftsskyldighet bör inte finnas i de nya dataskyddsförfattningarna för Skatteverkets beskattnings- respektive folkbokföringsverksamheter, Tullverket och Kronofogdemyndigheten.

Skälen för vår bedömning

De föreslagna datalagarnas tillämpningsområde

Med undantag för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet träffar de sekretessbestämmelser som är tillämpliga i Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens respektive verksamheter inte enbart uppgifter om fysiska personer (personuppgifter), utan även uppgifter om juridiska personer och avlidna. Som framgår av avsnitt 13.2.2 bryter uppgiftsskyldighet mellan svenska myndigheter eventuell sekretess. Ett av skälen till att befintliga registerförfattningar skulle vara tillämpliga även vid myndigheternas behandling av uppgifter om juridiska personer och i vissa fall avlidna var att det enligt regeringen skulle vara svårt att särskilja de olika kategorierna exempelvis vid utlämnande, se avsnitt 13.3.1.

I avsnitten 7.4.2 och 7.4.3 har vi föreslagit att de nya lagarna samt tillhörande förordningar som utgångspunkt inte ska vara tillämpliga vid behandling av uppgifter om juridiska personer och avlidna. Om bestämmelser om uppgiftslämnande fortsatt skulle regleras i dataskyddsförfattningarna skulle dessa bestämmelser behöva vara tillämpliga även vid behandling av andra uppgifter än personuppgifter för

att bryta förekommande sekretess. Vi anser dock att en sådan lösning komplicerar regleringen på ett sätt som inte är motiverat. De nya dataskyddsförfattningarnas föreslagna tillämpningsområde talar i stället för att bestämmelser om uppgiftslämnande bör regleras i andra sammanhang.

Bestämmelser om uppgiftslämnande är inte av dataskyddskaraktär

I kapitel 5 har vi redogjort för våra utgångspunkter i arbetet med att se över befintlig reglering av Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens behandling av personuppgifter. En av våra utgångspunkter är att den nya regleringen i så hög utsträckning som möjligt ska renodlas till att endast omfatta dataskyddsbestämmelser (se avsnitt 5.2.6). Den kompletterande dataskyddsregleringen bör därmed inte rymma materiella bestämmelser eller bestämmelser som reglerar mer eller mindre närliggande frågor som inte utgör rena dataskyddsbestämmelser. En sammanblandning av bestämmelser med olika funktion och rättslig karaktär som ibland dessutom överlappar varandra riskerar nämligen att skapa en omotiverat komplex lagstiftning. Det nyss sagda gäller enligt vår mening särskilt bestämmelser som reglerar förhållanden som ligger nära de rena dataskyddsfrågorna, eftersom bestämmelsernas skiftande karaktär och föremål kan medföra en osäkerhet kring deras innebörd. Frågan är då om sekretessbrytande bestämmelser som föreskriver att uppgifter ska lämnas ut är sådana dataskyddsbestämmelser som, trots vad som anges i avsnittet ovan, bör finnas i dataskyddsregleringen för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten.

Inledningsvis kan konstateras att sekretessbrytande bestämmelser inte reglerar förutsättningarna för automatiserad personuppgiftsbehandling, förutom sådana bestämmelser som i dag särskilt avser direktåtkomst.⁸⁶ Även om tillämpningen av bestämmelser med sekretessbrytande funktion i regel får följd att information lämnas ut automatiserat är det inte det elektroniska utlämnandet i sig som regleras genom bestämmelserna. Det bestämmelserna avser är i stället att annars sekretessbelagda uppgifter över huvud taget får lämnas ut från den verksamhet där de förekommer. Bestämmelserna avser inte

⁸⁶ Jfr regeringens uttalanden i prop. 2018/19:65, *Personuppgiftsbehandling i viss verksamhet som rör allmän ordning och säkerhet – anpassningar till EU:s dataskyddsreform*, s. 45.

heller enbart personuppgifter, utan även uppgifter om juridiska personer, avlidna och uppgifter om sakförhållanden. Bestämmelserna har följaktligen inte heller kommit till för att särskilt skydda enskildas personliga integritet, vare sig vid automatiserad eller annan behandling. De innebär i stället att det ursprungliga skyddet för den personliga integriteten (sekretessen) bryts. Det nyss sagda talar enligt vår mening för att bestämmelser om uppgiftslämnande inte bör finnas i dataskyddssammanhang.

Av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i rättsfallet HFD 2021 ref. 10 framgår att den utlämnande myndigheten inte ska göra någon kontroll av förenligheten med finalitetsprincipen i samband med utlämnande av offentliga uppgifter enligt 6 kap. 5 § OSL, se avsnitt 13.2.4. Motsvarande bör enligt vår mening gälla även i situationer där det föreskrivna uppgiftslämnandet omfattar uppgifter som annars skulle vara sekretessbelagda. Genom bestämmelser som föreskriver en skyldighet att lämna ut uppgifter får riksdagen eller regeringen anses ha tagit ställning till utlämnandets förenlighet med insamlingsändamålet, samt dess laglighet. Något utrymme för myndigheterna att med tillämpning av den allmänna eller kompletterande dataskyddsregleringen pröva om ett föreskrivet utlämnande ska ske borde därför inte heller finnas när det föreskrivna utlämnandet bryter förekommande sekretess. Också det talar för att bestämmelser om utlämnande av uppgifter bör regleras skilt från dataskyddsbestämmelser.

Registerförfattningarnas bestämmelser om uppgiftslämnande tillsammans med andra bestämmelser om uppgiftslämnande i nationell rätt, samt unionsrättsliga och andra internationella rättsakter som föreskriver en skyldighet för myndigheterna att lämna ut uppgifter, visar dessutom att behovet av att utbyta uppgifter i dag är mycket omfattande. Det är inte bara uppgifter som behövs för beslut eller i särskilt angiven samverkan som ska lämnas ut, utan även sådan information som behövs för att den mottagande aktören ska kunna fullgöra sina författningsreglerade uppgifter. Totalt sett kan de sekretessbrytande bestämmelserna och andra bestämmelser om uppgiftslämnande sägas utgöra ett eget område inom lagstiftningen som är både stort och komplext. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet och annat utlämnande bör därför enligt vår mening snarast likställas med andra materiella bestämmelser som styr myndigheternas verksamhet. Det förefaller därmed mer ändamålsenligt att bestämmelser om uppgiftslämnande regleras skilt från dataskyddsregleringen.

För att den nya regleringen ska bli så enhetlig, ändamålsenlig och flexibel som möjligt bör bestämmelser om utlämnande i sak inte regleras i de nya dataskyddsförfattningarna. Bestämmelserna behöver dock finnas kvar i sak för att utlämnandet även fortsättningsvis ska vara förenligt med den generella dataskyddsregleringen och offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser. Att de nya bestämmelser som vi föreslår i huvudsak ska motsvara det uppgiftslämnande som föreskrivs i dag framgår av avsnitten 13.5–13.8 nedan.

13.4.4 Sekretessbrytande bestämmelser ska inte ange att utlämnandet ska ske på begäran av den mottagande myndigheten

Vårt förslag: Sekretessbrytande bestämmelser ska ange att utlämnande ska ske i den utsträckning det behövs i den mottagande myndighetens verksamhet.

I de fall utlämnandet i dag ska ske på begäran ska den nya sekretessbrytande bestämmelsen förenas med ett förbud mot att lämna ut uppgifterna på eget initiativ.

Skälen för vårt förslag

En ny huvudregel

Vi har tidigare bedömt att utformningen av nuvarande reglering inte är väl avvägd bl.a. med hänvisning till den stora variationen i hur bestämmelserna är utformade. I avsnitt 11.7.5 har vi dessutom föreslagit att den rättsliga åtskillnaden mellan direktåtkomst och andra former av elektroniskt utlämnande ska överges. Frågan är då hur sekretessbrytande bestämmelser bör utformas i den del som avser skyldigheten att lämna ut uppgifter för att i så hög utsträckning som möjligt uppfylla målsättningen om en reglering som är flexibel och ändamålsenlig och som är anpassad efter våra förslag i övrigt. Vad avser frågan om hur de uppgifter som avses ska definieras, se avsnitt 13.4.5 nedan.

Som vi redogjort för i avsnitt 11.5.1 finns det inga särskilda bestämmelser i EU:s dataskyddsförordning som direkt rör på vilket sätt personuppgifter får lämnas ut. Om utlämnandet i sig är tillåtet

finns det alltså inget krav på att direktåtkomst eller någon annan form av utlämnande ska regleras särskilt. Särskilda sekretessbrytande bestämmelser för direktåtkomst är därför inte nödvändiga med hänvisning till den allmänna dataskyddsregleringen. Sekretessbrytande bestämmelser som uttryckligen avser direktåtkomst är dessutom svåra att kombinera med förslaget om en enhetlig reglering för alla former av elektroniskt utlämnande. Vi anser därför att det inte bör införas nya sekretessbrytande bestämmelser som särskilt avser direktåtkomst.

Som vi redan berört behöver dock upphävandet av sekretessbrytande bestämmelser som är utformade för att möjliggöra direktåtkomst kompenseras för på något sätt för att regleringen av uppgiftslämnandet inte ska förändras i mindre tillåtande riktning. Också i övrigt bör dock bestämmelser som föreskriver att ett uppgiftslämnande ska ske formuleras med hänsyn till förslaget om att det inte ska göras någon rättslig åtskillnad mellan direktåtkomst och andra former av elektroniskt utlämnande.

I dagens reglering finns flera sekretessbrytande bestämmelser som förutom att ange vilka uppgifter som avses och att mottagaren ska behöva uppgifterna i viss verksamhet också anger att ett utlämnande ska ske på begäran. Ett utlämnande som ska föregås av en begäran har i vissa fall ansetts hindra utlämnande genom direktåtkomst, även om övriga förutsättningar för utlämnande genom direktåtkomst är uppfyllda, se avsnitten 13.4.1, 13.4.2 och 11.2.2. Som vi påpekat tidigare förefaller dock även sekretessbrytande bestämmelser som anger att utlämnandet ska ske på begäran kunna ligga till grund för utlämnande genom direktåtkomst, när det finns en bestämmelse i lag om att sådant utlämnande får förekomma. Även de bestämmelser som i dag föreskriver att ett utlämnande inte behöver ske på begäran förefaller dessutom utgå från att det funnits en ursprunglig begäran om att få ut uppgifter, och inte tillåta utlämnande helt på den utlämnande myndighetens initiativ.

I vissa fall förefaller uttrycket på begäran i den befintliga regleringen dessutom ha ersatt ledet att uppgifterna ska behövas hos mottagaren. I dag finns det exempelvis en sekretessbrytande bestämmelse för Skatteverkets beskattningsverksamhet som enbart anger att vissa uppgifter ska lämnas ut på begäran av Tullverket, där bestämmelsen inte föreskriver att det ska finnas ett behov hos mottagaren. Av 5 a § SdbF framgår nämligen följande.

På begäran av Tullverket ska sådana uppgifter lämnas ut som avses i 2 kap. 4 a § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Tullverket har rätt att ta del av sådana uppgifter om enskilda som avses i 2 kap. 4 a § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet vid direktåtkomst till beskattningsdatabasen enligt 2 kap. 8 § tredje stycket samma lag.

I bestämmelsens andra stycke anges inte annat än att Tullverket får ha direktåtkomst till uppgifterna. Uttrycket på begäran får i detta fall anses förutsätta att Tullverket inte begär ut uppgifter som det inte finns något behov av i Tullverkets verksamhet.

Av exemplen ovan framgår att det inte är helt tydligt i dagens reglering vad ett utlämnande som ska ske på begäran innebär. Till skillnad från nuvarande reglering bör de nya bestämmelserna vara tydliga och konsekventa och inte ge upphov till osäkerhet om dess innebörd. Vi anser därför att bestämmelser om uppgiftsskyldighet inte längre bör utformas på så sätt att de kräver en begäran från den mottagande myndigheten. Vi bedömer i stället att sekretessbrytande bestämmelser som anger att uppgifterna ska lämnas ut *i den utsträckning det behövs* med tillräcklig tydlighet och precision pekar ut i vilka situationer uppgiftslämnandet kan komma i fråga. Ett krav på att utlämnandet också ska ske på begäran framstår därmed som överflödigt. I fråga om utbyte av uppgifter mellan myndigheter och självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet är dessutom utgångspunkten sedan länge att utlämnande endast ska ske om uppgifterna behövs i den mottagande verksamheten.⁸⁷ Även de fall där på begäran i dag har ersatt kravet på att uppgifterna ska behövas hos mottagaren bör det därför ställas krav på att uppgifterna ska behövas hos mottagaren. En reglering som anger att utlämnande ska ske om uppgifterna behövs hos mottagaren överensstämmer också väl med den allmänna dataskyddsregleringen. Som framgår av bl.a. avsnitten 3.2.5, 3.2.6 och 9.2.3 får en myndighet inte samla in eller annars behandla uppgifter som den saknar stöd för att behandla, eller annorlunda uttryckt som den inte har en rättslig grund för att behandla.

Sammanfattningsvis bedömer vi att sekretessbrytande bestämmelser i fortsättningen bör ange att utlämnande ska ske i den utsträckning som det behövs hos mottagaren. Det får till följd att direktåtkomst inte hindras enbart på grund av bestämmelsens utformning i denna

⁸⁷ Jfr prop. 1979/80:146, med förslag till skatteregisterlag, s. 36.

del. I avsnitten 13.5–13.8 föreslår vi dock vissa förändringar av hur behovet hos mottagaren ska beskrivas i syfte att kompensera för bortfallet av bestämmelser om direktåtkomst. I fråga om hur dagens bestämmelser avgränsar de mottagande myndigheternas verksamheter bedömer vi att det på ett generellt plan inte finns något behov av att förändra dessa.

Utlämnande på eget initiativ?

Av avsnittet ovan framgår att vi föreslår att kravet på att utlämnandet ska ske på begäran av den mottagande myndigheten ska tas bort. Frågan är då om denna ändring medför att utlämnande i högre utsträckning kan ske på initiativ av den utlämnande myndigheten.

Först kan påpekas att vi i avsnitt 13.4.1 gett exempel på uppgiftsskyldighet som inträder redan när det *kan antas* att det finns ett behov hos mottagaren. Någon sådan bestämmelse har vi inte föreslagit. Vi har heller inte föreslagit att de sekretessbrytande bestämmelserna i fortsättningen ska utgöra underrättelseskyldigheter. Bestämmelsernas föreslagna utformning, dvs. att uppgiftsskyldigheten inträder först när det föreligger ett behov hos mottagaren, bör i stället anses utgöra ett hinder mot utlämnande av sekretessbelagda uppgifter helt på den utlämnande myndighetens egna initiativ. Uppgiftsskyldigheten inträder i stället först när den utlämnande myndigheten har en faktisk kännedom om sådana omständigheter hos den mottagande myndigheten som gör att det finns skäl att lämna ut uppgifter.⁸⁸ I de allra flesta situationer bör en sådan kännedom uppkomma först i samband med ett förfarande som kan karaktäriseras som en begäran, exempelvis en överenskommelse om utlämnande med vissa intervall där de uppgifter som efterfrågas specificerats, eller när formerna för ett elektroniskt utbyte av uppgifter mellan två myndigheter utarbetas (jfr avsnitten 11.7.3 och 11.7.5).

Att uppgifterna ska behövas hos den mottagande myndigheten ställer inte upp något krav på att den utlämnande myndigheten i varje enskilt fall ska pröva behovet hos mottagaren. Att den utlämnande myndigheten inte behöver pröva en begäran i varje enskilt fall bör dock vara fallet redan i dag, eftersom utlämnande efter begäran kan ske genom regelbundna överföringar eller genom automatiserade hän-

⁸⁸ Jfr prop. 2007/08:160, *Utökat elektroniskt informationsutbyte*, s. 168.

delsebaserade tjänster där information lämnas ut när ett ärende uppdateras (jfr avsnitt 11.2.3). Kravet på att uppgifterna ska behövas bör i stället tolkas på så sätt att bedömningen utgår från uppgifter som typiskt sett behövs i den verksamhet som den sekretessbrytande bestämmelsen anger, och utifrån den information om behovet av uppgifterna som lämnas av den mottagande myndigheten till den utlämnande myndigheten. Det får alltså anses ankomma på den mottagande myndigheten att uppge vilka uppgifter den typiskt sett behöver. Vid tillämpningen av bestämmelser om utlämnande som föreskriver vilka behov som ska föreligga hos mottagaren rör det sig därmed i viss mån om ett tillitsbaserat system, oavsett om utlämnandet sker på begäran eller inte.

Redan i dag finns det flera bestämmelser som utöver vilka uppgifter som avses enbart anger det behov som ska föreligga hos mottagaren, dvs. det krävs inte att utlämnandet föregåtts av en begäran i det enskilda fallet. Som framgår av avsnitt 13.4.1 förefaller dock även dessa bestämmelser förutsätta att den mottagande myndigheten tidigare framställt en begäran om att få ta del av uppgifter. Regeringen har exempelvis bedömt att en sådan bestämmelses utformning innebär att utlämnandet på eget initiativ i samtliga fall skulle komma att avse uppdateringar av uppgifter som tidigare begärts ut av mottagaren. Som redan nämnts uttalade regeringen i det sammanhanget att det enbart var en mindre revidering att ta bort kravet på att utlämnandet skulle ske på begäran.

Sammanfattningsvis bedömer vi att ett föreskrivet utlämnande som inte kräver en begäran i vart fall inte med någon självklarhet medför att den utlämnande myndigheten ges utrymme att lämna ut uppgifter på eget initiativ.

Ett förbud mot utlämnande på eget initiativ

Den föreslagna ändringen att utlämnande inte längre ska ske på begäran kan trots det som anges i avsnittet ovan tolkas som att uppgiftsskyldighetens omfattning utökas på ett sätt som inte kan anses motsvara en mindre revidering. Osäkerhet kan exempelvis uppkomma om bestämmelsernas föreslagna lydelse trots allt ger möjlighet till ett faktiskt utlämnande redan när den utlämnande myndigheten kan anta att uppgifterna behövs hos mottagaren.

För att det inte ska råda några tvivel i denna fråga bör samtliga nya bestämmelser som avser ett utlämnande som i dag ska ske på begäran förenas med ett förbud mot utlämnande på initiativ av den utlämnande myndigheten. Förbudet innebär att det inte är tillräckligt att den utlämnande myndigheten kan anta att den mottagande myndigheten har ett behov av uppgifterna för att uppgiftsskyldigheten ska inträda. Det innebär däremot ett hinder mot spontant utlämnande av uppgifter som inte efterfrågats.

Förbudet innebär dock inget hinder mot att en myndighet har en ”stående begäran” om viss information som omfattas av en sekretessbrytande bestämmelse, eller att den utlämnande och den mottagande myndigheten avtalar om aviseringar av ändrade uppgifter, löpande utlämnande med olika intervall, utlämnande genom automatiserade händelsebaserade tjänster eller prenumerationer. Förbudet hindrar inte heller ett utlämnande genom direktåtkomst. Ett utlämnande genom direktåtkomst förutsätter nämligen ett förberedande samarbete mellan den utlämnande och mottagande myndigheten inför upprättandet av en sådan förbindelse. Det som förbudet träffar är i stället sådant utlämnande som går utöver det som avtalats, som har begärts ut eller som den utlämnande myndigheten inte förvissat sig om faktiskt efterfrågas i den mottagande myndighetens angivna verksamhet.

Det förbudet avser är det faktiska utlämnandet, som inte får ske spontant. Förbudet hindrar med andra ord inte att den utlämnande myndigheten kontaktar den myndighet som uppgiftsskyldigheten avser i syfte att uppmärksamma mottagaren på att viss information som omfattas av uppgiftsskyldigheten finns eller kan komma att finnas hos den utlämnande myndigheten. En sådan kontakt kan ske i syfte att ge mottagaren möjlighet att framställa en begäran om att informationen ska lämnas ut i enlighet med den aktuella sekretessbrytande bestämmelsen. Det faktiska utlämnandet kommer i en sådan situation inte att ske på initiativ av den utlämnande myndigheten.

Ett sådant förfarande förekommer i dag i enstaka fall hos Tullverket, som enligt 1 kap. 4 § tullagen har en uppgiftsskyldighet till bl.a. marknadskontrollmyndigheter. Marknadskontroll innebär att ansvarig myndighet kontrollerar att produkter som finns på marknaden uppfyller gällande lagstiftning och att de är märkta och kontrollerade på föreskrivet sätt.⁸⁹ Marknadskontrollverksamheten är primärt

⁸⁹ Marknadskontrollrådets webbsida, *Vad är marknadskontroll?*, tillgänglig: <https://marknadskontroll.se/for-myndigheter/vad-ar-marknadskontroll/> [hämtad: 2023-10-14].

reglerat i unionsrätten genom olika rättsakter som avser såväl förfarandet som de produktssäkerhetskrav som ska gälla. Tullverket är inte en marknadskontrollmyndighet med ansvar för sakfrågorna, utan för varje sakområde finns en utpekad marknadskontrollmyndighet. Det är också dessa ansvariga myndigheter som har specialkunskapen inom sina områden. Tullverket har däremot rätt att stoppa misstänkta varor vid gränsen och att hålla kvar varor i avvaktan på marknadskontrollmyndighetens beslut om vilka åtgärder som ska vidtas med varan. Marknadskontrollmyndigheterna och Tullverket samråder också om olika åtgärder för att stoppa farliga varor vid gränsen. Uppgiftsskyldigheten enligt 1 kap. 4 § tullagen är i dag utformad utifrån att utlämnandet föregås av en begäran. Enligt vad Tullverket har uppgett till utredningen förkommer det dock också att myndigheten i det enskilda fallet gör en förfrågan hos den aktuella kontrollmyndigheten om uppgifter som avses i 1 kap. 4 § tullagen begärs ut eller inte. Detta förfarande kommer vara möjligt även i framtiden.

Som vi nämnt tidigare finns bestämmelser om uppgiftslämnande och skyldighet att lämna uppgifter i många olika nationella författningar och i unionsrätten. Förbudet hindrar självfallet inte sådant utlämnande som regleras i någon annan författning, exempelvis de bestämmelser om underrättelseskylldighet och uppgiftsskyldighet vi redogjort för i avsnitt 13.4.1 och som i dag inte regleras i myndigheternas registerförfattningar.

Det kan som redan nämnts ifrågasättas om det finns någon praktisk skillnad mellan ett utlämnande på begäran som avser exempelvis regelbundna uppdateringar och ett utlämnande som i dag kan ske utan en begäran i det enskilda fallet. I syfte att inte oavsiktligt förändra omfattningen av det nuvarande informationsutbytet bör dock de bestämmelser som i dag inte ställer krav på att utlämnandet ska föregås av en begäran inte förenas med ett förbud mot utlämnande på eget initiativ.

Ett undantag från huvudregeln

I regleringen för beskattningsverksamheten finns en bestämmelse där de överväganden som vi nyss redogjort för inte kan tillämpas fullt ut. Enligt 8 e § SdbF ska nämligen uppgifter lämnas till Statistiska centralbyrån på begäran av Riksbanken. Det är den enda bestämmelsen i sam-

manhanget som föreskriver ett utlämnande på begäran av en myndighet men där mottagaren av uppgifterna är en annan myndighet. Vi anser att ett utlämnande på initiativ från en tredje part inte med självklarhet skulle anses vara tillåtet utan en tydligt tillåtande reglering. I syfte att inte rubba det uppgiftslämnande som möjliggörs genom den nämnda bestämmelsen bör det följaktligen införas en ny bestämmelse med motsvarande innebörd, dvs. att utlämnande av de aktuella uppgifterna till Statistiska centralbyrån ska ske på begäran av Riksbanken.

13.4.5 Vilka kategorier av uppgifter som avses ska i de nya bestämmelserna utgå från hur de definieras i den befintliga regleringen

Vårt förslag: Sekretessbrytande bestämmelser som i dag hänvisar till en eller flera punkter i registerlagarnas kataloger över vilka uppgifter som får behandlas i respektive databas ska utan ändring i sak föras in i de nya sekretessbrytande bestämmelserna, men i stället för en sådan hänvisning ange de kategorier av uppgifter som avses.

I övrigt ska nuvarande bestämmelser avseende vilka uppgifter som avses oförändrade föras in i de nya bestämmelserna.

Skälen för vårt förslag

Bestämmelser som i dag hänvisar till databasregleringen

Som framgår av avsnitten 13.3.3–13.3.6 ovan finns det i befintlig reglering olika sätt att formulera de sekretessbrytande bestämmelserna i fråga om vilka uppgifter det är som ska lämnas ut med stöd av den aktuella bestämmelsen.

I många fall hänvisas det i den sekretessbrytande bestämmelsen till en eller flera kategorier av uppgifter som får behandlas i en databas. Hänvisning sker då genom att det i bestämmelsen anges det lagrum som föreskriver att uppgifterna får behandlas i databasen. I avsnitt 9.4.2 har vi som redan nämnts föreslagit att dagens reglering av olika databaser inte ska ha någon motsvarighet i de nya dataskydds-

författningarna. Nya sekretessbrytande bestämmelser kan därför inte i samtliga fall utformas efter samma systematik som tidigare.

Vi har tidigare bedömt att de sekretessbrytande bestämmelserna i huvudsak inte ska förändras avseende vilka uppgifter som avses, vem mottagaren ska vara och i vilken verksamhet de ska behövas. När en sekretessbrytande bestämmelse i dag hänvisar till en kategori uppgifter som får behandlas i en databas ska därför samma kategori uppgifter i stället uttryckligen anges i den nya bestämmelsen. Den skillnad mellan de gamla och de nya bestämmelserna som i detta avseende uppstår blir därmed enbart språklig.

Bestämmelser som hänvisar till andra författningar

I enlighet med vår målsättning om att de nya bestämmelserna ska vara så enhetligt utformade som möjligt har vi övervägt om samma kategorier av uppgifter som anges ovan, dvs. de som får behandlas i databaserna, kan användas vid allt uppgiftslämnande. De kategorier av uppgifter som får behandlas i databaserna är dock ofta mycket brett formulerade. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet som avser andra kategorier av uppgifter är motsatsvis ofta mycket detaljerade. Detta gäller exempelvis för de många fall då Skatteverket har en skyldighet att lämna ut uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen, där uppgifterna är detaljerat angivna. I dessa fall är det i stället ofta behovet hos den mottagande myndigheten som anges mycket brett, exempelvis får flera brottsbekämpande myndigheter i dag ta del av uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen i den utsträckning det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott.⁹⁰ Här framstår det alltså som nödvändigt att föra över begränsningen avseende vilka uppgifter som avses till de nya bestämmelserna för att undvika en utvidgning av uppgiftsskyldigheten.

I andra fall där avgränsningen av vilka uppgifter som avses utgår från andra bestämmelser än registerförfattningarna är det dock inte lika självklart att de sekretessbrytande bestämmelserna inte skulle kunna förenklas. Exempelvis anges i 7 § första stycket SdbF följande.

⁹⁰ 81 § SdbF.

Till Försäkringskassan ska uppgifter lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för

1. beräkning eller kontroll av sjukpenninggrundande inkomst,
2. fördelning av ålderspensionsavgifter,
3. fastställande av underhållsstöd och betalningsskyldighet för sådant stöd enligt socialförsäkringsbalken,
4. beräkning och kontroll av bostadsbidrag enligt socialförsäkringsbalken,
5. beräkning av betalningsskyldighet enligt 8 § andra stycket lagen (2004:1237) om särskild sjukförsäkringsavgift,
6. beräkning och kontroll av bostadstillägg enligt socialförsäkringsbalken, eller
7. beräkning av ersättning för sjuklönekostnad enligt 17 eller 17 d § lagen (1991:1047) om sjuklön.

Behovet hos Försäkringskassan är mycket detaljerat angivet, till skillnad från vad som gäller för vissa brottsbekämpande myndigheter. Andra stycket i samma bestämmelse, som anges nedan, hänvisar dock inte till den katalog över uppgifter som får behandlas i beskattningsdatabasen utan till bestämmelser i andra författningar. I 7 § andra stycket SdbF anges följande.

De uppgifter som ska lämnas till Försäkringskassan med stöd av första stycket är uppgifter

1. enligt 19 kap. 11, 13 och 14 §§ socialförsäkringsbalken, med undantag av 13 § tredje stycket,
2. om inkomst som anges i 97 kap. 2, 4, 5, 11 och 13 §§ socialförsäkringsbalken, med undantag av 5 § tredje stycket och 13 § första stycket 1–3,
3. om fastighet, ägarandel, fastighetsbeteckning, adress och bostadsyta,
4. om avgiftsunderlag enligt 2 kap. 24 § socialavgiftslagen (2000:980) och om därpå belöpande arbetsgivaravgifter enligt 2 kap. socialavgiftslagen, skatt enligt 1 § lagen (1990:659) om löneavgift och avgift enligt 1 § lagen (1994:1920) om allmän löneavgift som beräknats för arbetsgivare under ett kalenderår,
5. om avdrag för avsättning till periodiseringsfond och expansionsfond enligt 30 och 34 kap. inkomstskattelagen (1999:1229) samt om återföring av sådana avdrag,
6. om schablonintäkt enligt 47 kap. 11 b § inkomstskattelagen,
7. om samtliga intäkts- och kostnadsposter i inkomstlagen tjänst och kapital,
8. om överskott eller underskott i inkomstslaget näringsverksamhet, och
9. om sjuklönekostnad enligt 17 b § första stycket lagen (1991:1047) om sjuklön.

Vi har övervägt om sekretessbrytande bestämmelser som i exemplet ovan i stället skulle kunna ange motsvarande kategorier av uppgifter som i dag får behandlas i databaserna, utan att det skulle medföra en förändring av utlämnandets omfattning. En sådan lösning skulle bidra till en större enhetlighet och att bestämmelser om utlämnande blev mindre komplexa. Avgränsningen skulle i sådant fall ske genom angivandet av att behovet ska föreligga i samma verksamhet som i dag. Som vi angett i avsnitt 13.4.4 ansvarar nämligen den mottagande myndigheten i normalfallet för att inte fler uppgifter än vad som är motiverat utifrån mottagarens legitima behov, som i exemplet anges i bestämmelsens första stycke, hämtas in. I de bestämmelser som hänvisas till i 7 § första stycket SdbF föreskrivs i detalj vilka uppgifter som ska ligga till grund för vilken åtgärd från Försäkringskassans sida. Det skulle kunna innebära att detaljeringsgraden i andra stycket är överflödigt.

Vi har analyserat de bestämmelser som det hänvisas till i 7 § andra stycket SdbF och utifrån detta bedömer vi att bestämmelsens andra stycke skulle kunna utformas enligt följande.

De uppgifter som ska lämnas till Försäkringskassan med stöd av första stycket är uppgifter om

1. underlag för fastställande av skatter och avgifter,
2. bestämmande av skatter och avgifter,
3. underlag för fastighetstaxering, och
4. uppgifter om sjuklönekostnad.

En sådan lösning förutsätter dock att det inte finns uppgifter som ingår i de breda kategorier som får behandlas i databasen och som behövs i Försäkringskassans verksamhet, men som Försäkringskassan i dag inte har rätt att ta del av. Den frågan bedömer vi dock vara alltför omfattande för att kunna besvaras inom ramen för vårt uppdrag.

Inte heller avseende exemplet ovan går det att med någon självklarhet översätta uppgiftsskyldighetens omfattning till en eller flera kategorier av uppgifter som får behandlas i databaserna enligt nuvarande reglering. Riskerna med den lösning vi övervägt är att den mottagande myndigheten ges tillgång till fler uppgifter än i dag. För att inte oavsiktligt utöka uppgiftsskyldigheternas omfattning anser vi att det lämpligaste är att strukturen i de bestämmelser som hänvisar till andra författningar än registerlagarna förs över oförändrad till de nya bestämmelserna.

Bestämmelser som inte anger vilka uppgifter som avses

I vissa sekretessbrytande bestämmelser anges inte över huvud taget vilka kategorier av uppgifter som avses, utan endast vilket behov hos mottagaren som ska föreligga för att utlämnande ska ske. Detta gäller bl.a. visst utlämnande från beskattningsverksamheten till Polismyndigheten.⁹¹ För att inte riskera att oavsiktligt inskränka utlämnandets omfattning bedömer vi att det i dessa fall inte heller i de nya, motsvarande bestämmelserna bör införas något angivande av vilka uppgifter som avses.

13.4.6 Bestämmelser om uppgiftslämnande bör i så hög utsträckning som möjligt utformas på ett enhetligt och flexibelt sätt

Vår bedömning: Bestämmelser om uppgiftslämnande bör utformas på ett enhetligt sätt och på ett sätt som tar höjd för regeländringar.

Skälen för vår bedömning

Som en generell utgångspunkt anser vi att bestämmelser som reglerar samma sorts rättsliga förhållanden, i det här fallet förutsättningar för uppgiftslämnande, tjänar på att utformas på ett enhetligt sätt. En enskild bestämmelse blir sannolikt enklare att både förstå och tillämpa om inte själva utformningen av den väcker frågan om dess innebörd i förhållande till andra liknande bestämmelser, som de exempel vi redogör för i avsnitt 13.4.1.

Som vi redan påpekat är informationsutbytet mellan myndigheter, såväl inom som över nationsgränser, i dag mycket omfattande. Informationsutbytet ökar dessutom kontinuerligt. Vi anser därför att bestämmelser om uppgiftslämnande inte bara bör utformas på ett enhetligt sätt, utan även på ett sätt som tar höjd för tillkommande uppgiftsskyldighet. Själva regleringens struktur bör alltså utformas på ett sådant sätt att tillkommande uppgiftsskyldighet inte kräver att befintliga bestämmelser ändras, om det inte är påkallat av rent sakliga skäl.

⁹¹ 7 d § SdbF.

Vi har övervägt hur dessa två målsättningar mest effektivt kan tillgodoses i de nya bestämmelserna. En grundläggande åtgärd är att dela upp bestämmelserna i kapitel när det är fråga om ett stort antal bestämmelser som rör utlämnande till flera olika mottagare, vilket är fallet för Skatteverkets beskattningsverksamhet. I detta fall bör bestämmelser avseende utlämnande till de mottagare där informationsutbytet är som mest omfattande, och där uppgiftslämnandet kan antas öka, finnas i särskilda kapitel. Kapitelindelningen bör även i viss mån utgå från de mottagande myndigheternas verksamhet, exempelvis bör utlämnande till brottsbekämpande myndigheter regleras i ett kapitel. En annan åtgärd är att inte reglera uppgiftslämnande till flera mottagare i samma bestämmelser, vilket i dag sker för vissa brottsbekämpande myndigheter.⁹² Utlämnande till en och samma mottagare bör dessutom inte regleras på olika ställen, utan samlat.

Vad avser själva bestämmelsernas struktur bör som utgångspunkt behoven hos mottagaren anges i en bestämmelses första stycke, och vilka uppgifter som avses i andra stycket. När det föreskrivna uppgiftslämnandet är av mer begränsad omfattning, eller synnerligen brett formulerat framstår som det mindre ändamålsenligt, och ibland omöjligt, att dela upp de befintliga bestämmelserna i stycken. Exempelvis finns det som nämnts ovan bestämmelser som inte specificerar vilka uppgifter som avses, utan enbart vilka behov som ska föreligga, alternativt inte anger vilka behov som ska föreligga utan enbart vilka uppgifter som avses.

När det rör sig om ett mycket omfattande utlämnande för ett stort antal behov hos mottagaren anser vi att den lösning som medger mest överskådlighet och flexibilitet är att dela upp bestämmelserna i två paragrafer som hänvisar till varandra. I den ena bestämmelsen ska det föreskrivas att uppgifter ska lämnas ut och för vilka behov hos mottagaren. I den andra bestämmelsen ska de uppgifter som avses anges.

⁹² 8 l § SdbF.

13.5 Skatteverkets beskattningsverksamhet

13.5.1 Utlämnande av uppgifter från beskattningsverksamheten ska regleras i en ny förordning

Vårt förslag: Bestämmelser som i sak motsvarar det uppgiftslämnande som i dag regleras i registerförfattningarna för Skatteverkets beskattningsverksamhet ska föras in i en ny förordning kallad förordningen om utlämnande av uppgifter från Skatteverkets beskattningsverksamhet.

I förordningen ska det finnas en portalparagraf som anger att den innehåller föreskrifter om Skatteverkets utlämnande av uppgifter i vissa fall.

Den nya förordningen ska tillämpas i den verksamhet som omfattas av den föreslagna beskattningsdatalagen.

I den nya förordningen ska införas bestämmelser som motsvarar de bestämmelser som i dag reglerar Skatteverkets möjligheter att ta ut avgifter vid utlämnande från beskattningsdatabasen.

Skälen för vårt förslag

En ny förordning om utlämnande av uppgifter

Det finns ett stort antal bestämmelser om uppgiftslämnande från beskattningsverksamhet och regleringen är komplex. Bestämmelserna som styr informationsflödet från verksamheten finns i dag i flera olika författningar. Det vore därför lämpligt att i så hög utsträckning som möjligt undvika en ännu mer splittrad reglering.

I avsnitt 13.4.3 har vi bedömt att bestämmelser om uppgiftslämnande inte ska finnas i de nya författningarna om dataskydd. Vi har övervägt om bestämmelser om Skatteverkets uppgiftsskyldighet i beskattningsverksamheten kan flyttas till någon befintlig författning som reglerar de uppgifter Skatteverket har att utföra. Mot bakgrund av den stora omfattningen, att bestämmelser om utlämnande ofta ändras och då det inte finns något krav på att sekretessbrytande uppgiftsskyldighet som bygger på 10 kap. 28 § OSL ska finnas i lag, anser vi dock att det är lämpligt att de nya bestämmelserna förs in i en förordning.

Vi har exempelvis övervägt om bestämmelser om utlämnande som i dag finns i registerförfattningarna kan föras in i skatteförfarande-

förordningen (2011:1261), SFF. I 18 kap. SFF finns nämligen redan vissa bestämmelser om uppgiftsskyldighet för Skatteverket, bl.a. avseende utlämnande till Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och Statistiska centralbyrån.⁹³ Dessa och andra myndigheter som Skatteverket har en uppgiftsskyldighet till enligt skatteförfarande-förordningen är myndigheter som även anges som mottagare av uppgifter i skattedatabasförordningen. I 20 kap. SFF finns dessutom vissa bestämmelser om uppgiftslämnande till myndigheter i andra stater.

En invändning mot att föra in de nya bestämmelserna om uppgiftslämnande i skatteförfarande-förordningen är dock att tillämpningsområde för nuvarande registerförfattningar är bredare än tillämpningsområdet för skatteförändelagen, som skatteförfarande-förordningen kompletterar.⁹⁴ Den nya beskattningsdatalagen kommer i likhet med dagens registerförfattningar tillämpas i flera olika sammanhang som inte enbart regleras i skatteförändelagen och därmed inte heller den tillhörande förordningen. Vi anser därför att det inte är lämpligt att föra in de bestämmelser om utlämnande som i dag finns i registerförfattningarna i skatteförfarande-förordningen.

Någon annan lämplig författning som de ändrade bestämmelserna kan föras in i har vi inte hittat. Vår slutsats är därför att det inte finns någon befintlig författning dit nuvarande bestämmelser i registerförfattningarna bör flyttas. Vi föreslår därför en ny förordning om Skatteverkets utlämnande av uppgifter från beskattningsverksamheten.

Förordningens namn och portalparagraf

Vi anser att det inte är lämpligt att särskilt ange begreppet uppgiftsskyldighet i förordningens namn, trots att den huvudsakligen föreslås innehålla sådana. Även sekretessbrytande bestämmelser om utlämnande till enskilda föreslås nämligen finnas i den nya förordningen, och dessa utgör inte i sig skyldigheter för Skatteverket. Namnet bör dessutom möjliggöra införandet av framtida upplysningsbestämmelser om sådant utlämnande som inte sker med stöd av en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet i nationell rätt, eller med stöd av uppgiftsskyldighet som inte kan eller bör införas i den nya förordningen av normtekniska skäl. Det kan inte heller uteslutas att det kan finnas

⁹³ 18 kap. 2, 4 och 9 §§ SFF.

⁹⁴ 1 kap. 1–4 §§ SFL och 1 § SFF.

skäl att i framtiden upplysa om sådant utlämnande som kan ske med stöd av den s.k. generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen genom en bestämmelse i förordningen. Förordningens namn bör därför vara *förordningen om utlämnande av uppgifter från Skatteverkets beskattningsverksamhet*.

Eftersom bestämmelser som möjliggör eller kräver utlämnande finns i flera olika sammanhang bör förordningens portalparagraf upplysa om att den innehåller bestämmelser om utlämnande av uppgifter från beskattningsverksamheten i vissa fall.

Förordningens struktur

I avsnitt 13.5.2 nedan föreslår vi att bestämmelser som motsvarar skattedatabaslagens och skattedatabasförordningens bestämmelser om utlämnande till enskilda förs in i den nya förordningen om utlämnande av uppgifter från beskattningsverksamheten. Dessa bestämmelser bör finnas i ett eget kapitel.

Även uppgiftslämnande till andra verksamhetsgrenar inom Skatteverket bör regleras i ett eget kapitel. Avseende bestämmelser om utlämnande till SPAR-verksamheten, som i dag inte regleras i skattedatabasförordningen, se avsnitt 13.5.3 nedan.

Också bestämmelser om utlämnande till de myndigheter där beskattningsverksamhetens uppgiftslämnande är mest omfattande, dvs. Kronofogdemyndigheten, Tullverket, Försäkringskassan, Migrationsverket och Statistiska centralbyrån bör finnas i särskilda kapitel.

Utlämnande till myndigheter inom det brottsbekämpande området, samt till domstolar m.fl. bör också regleras i särskilda kapitel.

Bestämmelser som rör utlämnande till övriga myndigheter bör slutligen regleras i ett kapitel.

Tillämpningsområde

Det breda materiella tillämpningsområdet för den föreslagna beskattningsdatalagen syftar i likhet med dagens registerförfattningar till att omfatta alla Skatteverkets arbetsuppgifter inom den aktuella verksamhetsgrenen, se avsnitt 7.4.5. För samstämmighet med de författningar som föreslås upphävas bör den nya förordningen om uppgiftslämnande ha samma breda materiella tillämpningsområde som den nya

beskattningsdatalagen. De avgränsningar som föreslås avseende juridiska personer och avlidna i beskattningsdatalagen bör dock inte finnas i den nya förordningen.

En följd av det breda tillämpningsområdet är att eventuell tillkommande uppgiftsskyldighet för beskattningsverksamheten i första hand ska kunna föras i den föreslagna förordningen, och inte i andra förordningar eller i materiell reglering. Om så sker undviks ytterligare splittring i regleringen av vilka skyldigheter Skatteverket har att lämna ut uppgifter till andra aktörer.

Även vissa befintliga bestämmelser om uppgiftsskyldighet som i dag regleras i andra sammanhang bör kunna flyttas till den nya förordningen. Exempelvis skulle sådana bestämmelser som i dag finns i skatteförfarandeförordningens 18 kap. och 20 kap. kunna flyttas dit. Redan en sådan förändring hade enligt vår mening bidragit till att området framstod som mindre splittrat och svåröverskådligt. Vi anser dock att det inte ligger inom ramen för vårt uppdrag att lämna förslag med den innebörden.

Bestämmelser om Skatteverkets rätt att ta ut avgifter

En myndighet får bara ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. En myndighet får dock bestämma storleken på vissa avgifter endast efter särskilt bemyndigande från regeringen.⁹⁵ Något krav på att bestämmelser om myndigheters rätt att ta ut avgifter ska finnas i lag finns alltså inte.

I dag ges Skatteverket rätt att ta ut avgifter för utlämnande av uppgifter från beskattningsdatabasen enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen genom en bestämmelse i lag, 2 kap. 14 § första stycket SdbL. I paragrafens andra stycke anges att rätten att ta ut avgifter inte får innebära en inskränkning i rätten att ta del av och mot fastställd avgift få kopia eller utskrift av en allmän handling enligt tryckfrihetsförordningen, eller en registrerads rätt enligt artikel 12.5 i EU:s dataskyddsförordning.

Eftersom vi föreslår att nya dataskyddsförfattningar ska ersätta dagens registerförfattningar behöver även bestämmelser om Skatteverkets rätt att ta ut avgifter vid utlämnande motsvaras av nya bestäm-

⁹⁵ 3 och 5 §§ avgiftsförordningen (1992:191).

melser. Skatteverket har dessutom uppgett att det finns ett behov av att även i fortsättningen ha möjlighet att ta ut avgifter för utlämnande av uppgifter från beskattningsverksamheten. Dessa nya bestämmelser bör enligt vår mening finnas i samma sammanhang som de nya bestämmelser som reglerar utlämnandet i sak, dvs. den nya förordningen om utlämnande av uppgifter.

En bestämmelse som motsvarar bestämmelsen i 2 kap. 14 § första stycket SdbL bör därför införas i den nya förordningen om utlämnande av uppgifter. Även bestämmelsen om hur möjligheten att ta ut avgifter förhåller sig till rätten att få ut allmänna handlingar, eller rätten att få information enligt dataskyddsförordningen, bör ha en motsvarighet i den nya förordningen. Däremot bör tillägget i nuvarande 2 kap. 14 § första stycket första meningen SdbL, som anger att avgifterna får tas ut enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen, inte införas i den nya förordningen eftersom regleringen i sin helhet föreslås finnas på förordningsnivå.

I 22 § SdbF finns i dag en bestämmelse som ger Skatteverket rätt att fastställa avgifter för utlämnande av uppgifter ur beskattningsdatabasen. I bestämmelsen anges dock att avgift inte ska tas ut när uppgifter lämnas ut till annan myndighet och utlämnandet följer av en skyldighet i lag eller förordning. En bestämmelse med motsvarande innebörd bör också föras in i den nya förordningen om uppgiftslämnande från beskattningsverksamheten.

Bestämmelserna i sak

I de kommande avsnitten redogör vi för vissa förändringar i förhållande till den reglering som i dag finns i skattedatabasförordningen. Utöver dessa tillägg och justeringar föreslår vi att de sekretessbrytande bestämmelser som i dag finns i skattedatabaslagen och skattedatabasförordningen ska föras över till den nya förordningen om utlämnande av uppgifter från beskattningsverksamheten med de förändringar vi redogjort för ovan.

13.5.2 Utlämnande till enskilda

Vårt förslag: I den nya förordningen om utlämnande av uppgifter från beskattningsverksamheten ska det införas en bestämmelse som motsvarar den sekretessbrytande bestämmelse i skattedatabaslagen som i dag reglerar förutsättningarna för utlämnande från beskattningsdatabasen till enskilda. Bestämmelsen i den nya förordningen ska dock förtydligas avseende vilka uppgifter som får lämnas ut avseende en fysisk eller juridisk person är godkänd som skattebefriad förbrukare enligt lagen om skatt på energi eller lagen om alkoholskatt.

Utlämnande till arbetslöshetskassor ska regleras i anslutning till bestämmelsen om utlämnande till övriga enskilda.

Skälen för vårt förslag

En sammanhållen reglering

För att skapa en sammanhållen reglering anser vi att inte bara de sekretessbrytande bestämmelser som i dag finns i registerförordningen för beskattningsverksamheten ska införas i den nya förordningen om utlämnande av uppgifter från beskattningsverksamheten. Även vissa andra sekretessbrytande bestämmelser bör flyttas dit.

I 2 kap. 5 § SdbL finns i dag bestämmelser som bryter skattesekretessen i förhållande till enskilda. Bestämmelsen skiljer sig från de bestämmelser som reglerar utlämnande till myndigheter, eftersom den föreskriver att en s.k. menprövning ska göras (jfr avsnitt 3.3.2). Den föreskriver inte heller att något särskilt behov ska föreligga hos mottagaren för att uppgifterna ska kunna lämnas ut.

Med hänsyn till vår målsättning att bestämmelser med olika karaktär och föremål ska hållas åtskilda skulle det kunna argumenteras att bestämmelsen som i dag finns i 2 kap. 5 § SdbL borde föras in i något annat sammanhang än det i vilket informationsutbyte mellan myndigheter regleras. Vår bedömning är dock att den överordnade funktionen med bestämmelserna, dvs. att bryta förekommande sekretess, talar för att de bör finnas i ett och samma sammanhang. I den mån tillkommande bestämmelser om utlämnande samlas i den nya förordningen bidrar den lösningen dessutom till att ge en mer heltäckande bild av de sekretessgenombrott som kan förekomma. Vi föreslår därför att det

i den nya förordningen om utlämnande av uppgifter från beskattningsverksamheten förs in en bestämmelse som motsvarar den som i dag finns i 2 kap. 5 § SdbL, med enbart vissa redaktionella ändringar. Som en följd av vårt förslag i denna del bör även 27 kap. 7 § ändras, se avsnitt 13.2.3.

I avsnitt 13.3.3 har vi redogjort för att arbetslöshetskassor inte är myndigheter, men att de behandlas som sådana inom offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Att det förhåller sig på så sätt kan dock inte anses vara helt allmänt känt. I syfte att inte skapa onödigt otydlighet anser vi att utlämnandet till arbetslöshetskassorna bör regleras i samma sammanhang som utlämnande till övriga enskilda. Vi föreslår därför att en bestämmelse som motsvarar den som i dag finns i 8 d § SdbF och som reglerar utlämnande från beskattningsverksamheten till arbetslöshetskassorna, förs in i den nya förordningens kapitel om utlämnande till enskilda.

Ett förtydligande

Skatteverket har i ett annat sammanhang⁹⁶ föreslagit ett förtydligande av omfattningen av uppgifter som kan lämnas ut avseende en skattebefriad förbrukare med stöd av 2 kap. 5 § 8 SdbL. Av den aktuella bestämmelsens framgång i dag att uppgifter får lämnas ut om huruvida en fysisk eller juridisk person är godkänd som skattebefriad förbrukare enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi eller lagen (2022:156) om alkoholskatt och i sådana fall från vilken tidpunkt.

Ett godkännande som skattebefriad förbrukare innebär bl.a. att skattepliktiga alkoholvaror kan tas emot från en s.k. upplagshavare utan skatt alternativt att skattepliktigt bränsle kan tas emot utan skatt eller med nedsatt skatt för vissa ändamål.⁹⁷

Av förarbetena till den aktuella bestämmelsen framgår att syftet med att uppgifterna över huvud taget skulle få lämnas ut var att det fanns ett behov av att lämna ut uppgifterna eftersom skattebefriade förbrukare ibland bad att få uppgift om godkännande sänt till annan än den egna adressen, samt att s.k. upplagshavare kunde ha intresse av att ta del av uppgift om huruvida någon var godkänd som skatte-

⁹⁶ Skatteverkets promemoria 2021-03-28, *Elektroniskt utlämnande av uppgift om godkännande som lagerhållare eller skattebefriad förbrukare*, dnr 8-1584331.

⁹⁷ 10 kap. 2 § andra stycket lagen om alkoholskatt och 8 kap. 1 § tredje stycket lagen om skatt på energi.

befriad förbrukare. Enligt regeringens bedömning kunde det finnas situationer där den enskildes samtycke inte kunde inhämtas eller det kunde vara omständligt att inhämta det. Dessa situationer skulle underlättas genom en bestämmelse som angav att uppgifter om besluten fick lämnas ut. Den efterfrågade informationen från en tredje person var dock endast huruvida en fysisk eller juridisk person var godkänd som skattebefriad förbrukare och i så fall från vilken tidpunkt detta gällde. Enligt regeringen borde bestämmelsen därför utformas med beaktande av detta.⁹⁸

Skatteverket har gjort gällande att bestämmelsen i 2 kap. 5 § 8 SdbL bör förtydligas på så sätt att den även anger vad ett godkännande omfattar eftersom uppgifter om för vilket ändamål ett godkännande gäller eller vilket bränsle ett godkännande gäller kan vara sådana uppgifter som har betydelse för hanteringen av skatten. Skatteverket har påpekat att sådana uppgifter i och för sig omfattas av den nuvarande lydelsen. För att det inte ska kunna råda någon oklarhet i denna fråga bör det dock enligt Skatteverket uttryckligen framgå av bestämmelsen att utlämnandet även får innefatta uppgift om vad ett godkännande omfattar.

Vi delar den bedömning som Skatteverket gett uttryck för avseende att dagens reglering bör anses omfatta även viss ytterligare information om godkännandet än enbart att ett sådant beslut fattats och från vilken tidpunkt. Om den sekretessbrytande bestämmelsen inte också avsåg information om vad ett sådant beslut omfattade skulle den nämligen inte fylla den funktion som förefaller ha avsetts, dvs. att Skatteverket skulle ges möjlighet att upplysa tredje man om förhållanden som var av betydelse bl.a. för om denna kunde leverera en vara utan att samtidigt påföra skatt.

Det går att ifrågasätta om det finns något faktiskt behov av ett sådant förtydligande som Skatteverket efterfrågat. Mot bakgrund av att en bestämmelse som möjliggör ett utlämnande av uppgifter också utgör en rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som utlämnandet innebär bör dock bestämmelsen i den nya förordningen vara tydlig och precis och dess tillämpning förutsebar för den som omfattas av den (skäl 41 till EU:s dataskyddsförordning). Vi föreslår därför att bestämmelsen i den nya förordningen som motsvarar 2 kap. 5 § 8 SdbL även ska tillåta utlämnande av uppgifter om vad godkännandet omfattar.

⁹⁸ Prop. 2004/05:99, *Val av ledamot i skattenämnd, m.m.*, s. 11–12.

Eftersom utlämnande av uppgifter om vad godkännandet omfattar redan bör omfattas av nuvarande reglering innebär vårt förslag inte någon ändring i sak.

13.5.3 Utlämnande till SPAR-verksamheten

Vårt förslag: I den nya förordningen om utlämnande av uppgifter från beskattningsverksamheten ska det införas en bestämmelse som motsvarar den sekretessbrytande bestämmelse i SPAR-förordningen som i dag reglerar utlämnandet.

Skälen för vårt förslag

I avsnitt 16.4.2 har vi föreslagit en ny lag och en ny förordning för Skatteverkets verksamhet med det statliga personadressregistret, (SPAR). Skatteverkets verksamhet med SPAR utgör en självständig verksamhetsgren, varför sekretessen inom beskattningsverksamheten även gäller i förhållande till SPAR-verksamheten. I SPAR registreras främst uppgifter som lämnas dit från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, där uppgifterna som utgångspunkt är offentliga. SPAR innehåller även vissa uppgifter från beskattningsverksamheten, där uppgifterna normalt är sekretessbelagda. För att uppgifterna ska kunna lämnas från beskattningsverksamheten krävs därmed att det finns en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör utlämnandet.

Av 4 § 10–12 SPAR-lagen, jämfört med 5 § samma lag framgår vilka uppgifter som ska hämtas till SPAR från beskattningsverksamheten. Dessa bestämmelser har vi föreslagit ska motsvaras av bestämmelser även i den nya SPAR-lagen.

I 4 § förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret, SPAR-förordningen, finns den för utlämnandet nödvändiga bestämmelse som bryter sekretessen i beskattningsverksamheten. Vi har i avsnitt 16.4.9 föreslagit att den bestämmelsen inte ska ha någon motsvarighet i den nya SPAR-förordningen. Eftersom bestämmelsens föremål är att bryta den sekretess som annars skulle ha gällt inom beskattningsverksamheten är det mest ändamålsenligt att den motsvaras av en bestämmelse i den nya förordningen om utlämnande av uppgifter från beskattningsverksamheten.

Den uppgiftsskyldighet som i dag framgår av 4 § 10–12 samt 5 § SPAR-lagen och 4 § SPAR-förordningen bör följaktligen motsvaras av en bestämmelse i den nya förordningen om utlämnande av uppgifter från beskattningsverksamheten. Vi föreslår därför att det införs en bestämmelse i den nya förordningen med innebörden att uppgifter som anges i 4 § 10–12 i den befintliga SPAR-lagen ska lämnas ut till Skatteverkets SPAR-verksamhet. Utlämnandet ska dock endast ske i den utsträckning det behövs för Skatteverkets verksamhet enligt den nya lagen (0000:00) om det statliga personadressregistret.

13.5.4 Visst utlämnande till Kronofogdemyndigheten

Vårt förslag: Bestämmelserna om uppgiftslämnande till Kronofogdemyndigheten i den nya förordningen ska med vissa justeringar motsvaras av nuvarande bestämmelse.

Skälen för vårt förslag

Ospecificerade behov i Kronofogdemyndighetens verksamhet

Av 4 § första stycket första meningen SdbF framgår att Skatteverket på begäran av Kronofogdemyndigheten ska lämna ut uppgifter som anges i 2 kap. 3 § 1–3 SdbL, dvs. vissa grunduppgifter om fysiska och juridiska personer. Bestämmelsen är inte förenad med något krav på att uppgifterna ska behövas hos Kronofogdemyndigheten.

Som vi redogjort för i avsnitt 13.4.4 bör även bestämmelser som i dag inte anger att uppgifterna ska behövas hos mottagaren förenas med ett krav på att det ska föreligga ett sådant behov för att uppgifterna ska få lämnas ut. Eftersom vi inte har för avsikt att förändra omfattningen av det befintliga informationsutbytet bör dock behovet inte heller specificeras närmare i den nya regleringen. Uppgifter som i dag anges i 2 kap. 3 § 1–3 SdbL ska därför lämnas ut i den utsträckning det behövs i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

Personer som förekommer i Kronofogdemyndighetens verksamhet

I 4 § första stycket andra meningen SdbF anges att uppgifter som avses i 2 kap. 3 § 4, 5, 8, 10 och 11 SdbL på begäran ska lämnas ut om personer som på olika sätt är aktuella i Kronofogdemyndighetens verksamhet. Den personkrets som pekas ut är sådana som har ansökt om skuldsanering eller F-skuldsanering, är registrerad som gäldenär hos Kronofogdemyndigheten, eller make eller likställd med make till någon som har ansökt om skuldsanering eller F-skuldsanering, eller som är registrerad som gäldenär hos Kronofogdemyndigheten.

Av 4 § andra stycket SdbF framgår att Kronofogdemyndigheten har rätt att ta del av samtliga uppgifter, alltså uppgifter som anges i 2 kap. 3 § 1–5, 8, 10 och 11 SdbL, genom direktåtkomst. Direktåtkomsten till uppgifterna får dock bara avse personer som är aktuella hos myndigheten på samma sätt som anges ovan, vilket framgår av 2 kap. 8 § första stycket SdbL.

Av 4 a § SdbF framgår att uppgifter som avses i 2 kap. 3 § 4 och 5 SdbL på begäran ska lämnas ut om en person, som omfattas av en begäran om inhämtande av bankkontoinformation enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 655/2014 av den 15 maj 2014 om inrättande av ett europeiskt förfarande för kvarstad på bankmedel för att underlätta gränsöverskridande skuldindrivning i mål och ärenden av privaträttslig natur. Bestämmelsen är inte förenad med någon kompletterande bestämmelse som ger Kronofogdemyndigheten rätt att ta del av uppgifterna genom direktåtkomst.

I avsnitt 13.4.4 har vi gjort bedömningen att bestämmelser som särskilt reglerar direktåtkomst inte ska ha någon motsvarighet i den nya regleringen. I avsnitt 13.4.2 har vi också påpekat att bortfallet av bestämmelser som i dag möjliggör direktåtkomst måste kompenseras för på något sätt i den nya regleringen. Vi har även bedömt att detta bör ske genom att nya bestämmelser inte ska föreskriva att ett utlämnande ska ske på begäran och inte heller hänvisa till en särskilt angiven personkrets. Frågan är då hur bestämmelser i den nya förordningen, och som ska motsvara 4 § första stycket andra meningen och 4 a § SdbF ska ange i vilka fall uppgifterna får lämnas ut.

Inledningsvis kan konstateras att bestämmelser om uppgiftslämnande likt de aktuella har en inneboende komplexitet. Å ena sidan finns bestämmelserna om utlämnandet (avseende form och i sak) i en författning vars tillämpningsområde tyder på att den enbart styr den ut-

lämnande myndighetens agerande, dvs. själva utlämnandet. Det ställer krav på den utlämnande myndigheten inte enbart att lämna ut uppgifterna, utan även att vidta vissa åtgärder innan utlämnandet, exempelvis att avgränsa det till sådana uppgifter som typiskt sett har betydelse för den verksamhet som anges hos den mottagande myndigheten. En avgränsande åtgärd blir särskilt betydelsefull när uppgifterna är brett formulerade, exempelvis ”underlag för fastställande av skatter och avgifter”. Att uppgifterna endast får avse personer som förekommer hos mottagaren är dock svårt för den utlämnande myndigheten att närmare kontrollera i det enskilda fallet, oavsett i vilken form utlämnandet genomförs. När uppgifterna dessutom lämnas ut genom direktåtkomst innebär det i praktiken att kontrollen av att uppgifterna rör personer som är aktuella i den mottagande myndigheten helt faller på mottagaren. Efter Högsta förvaltningsdomstolens avgörande rörande LEFI Online (HFD 2015 ref. 16) har nämligen begreppet avgränsats till att avse sådana former av överföring som sker utan att den utlämnande myndigheten vidtar någon (automatiserad) kontroll eller åtgärd (se avsnitt 11.4.2).

Å andra sidan styr bestämmelserna också den mottagande myndighetens handlingsutrymme. Om den mottagande myndigheten, som Kronofogdemyndigheten i det aktuella fallet, också har direktåtkomst till samtliga kategorier av uppgifter innebär det att uppgifterna i en strikt teknisk mening också *är* utlämnade när direktåtkomsten är aktiv (se avsnitt 11.2.2). Uppgifterna är därför också i rättslig mening förvarade hos mottagaren. Trots detta får Kronofogdemyndigheten enligt nuvarande reglering inte ta del av uppgifterna för de behov som anges i 4 a § SdbF genom direktåtkomst. För dessa behov ska uppgifterna, som myndigheten alltså i teknisk och rättslig mening redan har tillgång till, hämtas in genom ett annat förfarande. Bestämmelsen i den utlämnande myndighetens registerförfattning styr därmed i vilka situationer mottagaren faktiskt kan ta del av de uppgifter som i rättslig mening anses förvarade där.

Om bestämmelser som de i 4 § första stycket andra meningen och 4 a § SdbL enbart reglerade Skatteverkets agerande, dvs. själva utlämnandet, skulle det möjligtvis vara enklare att formulera de nya bestämmelserna. Hänsyn måste dock även tas till att regleringen också är bestämmande för mottagarens agerande, för att inte utöka bestämmelsens omfattning.

Kan ärendehandläggning eller verksamhet ersätta personkrets?

I syfte att åstadkomma en så liten förskjutning av omfattningen av informationsutbytet som möjligt, men samtidigt möjliggöra fortsatt direktåtkomst, har vi övervägt olika alternativ i frågan om hur de sekretessbrytande bestämmelserna till Kronofogdemyndigheten ska formuleras i framtiden.

En möjlighet är att de nya bestämmelserna utformas på så sätt att de tillåter utlämnande i den utsträckning det behövs för Kronofogdemyndighetens ärendehandläggning. En sådan förändring skulle medföra att kravet för utlämnande till Kronofogdemyndigheten utformas i likhet med det uppgiftslämnande som exempelvis föreskrivs till Försäkringskassan, se exemplet i avsnitt 13.4.5. För utlämnande till Försäkringskassan finns nämligen inget krav på att uppgifterna ska avse en person som är aktuell på ett särskilt sätt. I stället anges i vilken form av handläggning uppgifterna måste behövas, samt vilka uppgifter som avses. I praktiken borde dock Försäkringskassan inte ha något rättsligt utrymme att begära ut eller ta del av information som avser andra personer än de som är aktuella inom den handläggning som specificeras i den sekretessbrytande bestämmelsen. Detsamma borde enligt vår bedömning gälla för Kronofogdemyndigheten om uppgifter i framtiden enbart ska lämnas ut i den utsträckning det behövs för viss ärendehandläggning. En avgränsning till uppgifter som behövs i ärendehandläggning skulle även för Kronofogdemyndigheten innebära att myndighetens handlingsutrymme begränsas till att ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos myndigheten och uppgifterna måste dessutom behövas i ärendet.

En annan möjlighet vi övervägt är om de nya bestämmelserna i stället bör avse viss verksamhet inom Kronofogdemyndigheten. Även en sådan lösning skulle medföra att kravet för utlämnande till Kronofogdemyndigheten utformas i likhet med vissa befintliga bestämmelser, exempelvis sådant utlämnande som i dag ska ske till Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet (5 b § SdbF). Begreppet verksamhet omfattar dock fler företeelser än ärendehandläggning.

Vilket begrepp som framstår som mest lämpligt är därför avhängigt hur de befintliga bestämmelserna är utformade. Det går därmed inte att på ett generellt plan svara på frågan om ärendehandläggning eller verksamhet kan ersätta de personkretsar som anges i bestämmelserna i dag.

Person som ansökt om skuldsanering eller F-skuldsanering

I dag ska uppgifter lämnas ut om en person som ansökt om skuldsanering eller F-skuldsanering, eller person som är make eller motsvarande till denna.

Kopplingen till en ansökan skulle kunna anses tala för att den befintliga bestämmelsen avser Kronofogdemyndighetens behov av uppgifter i handläggning av ärenden om skuldsanering och F-skuldsanering. I dag finns dock ingen begränsning av för vilka ändamål Kronofogdemyndigheten får ta del av uppgifter om den personkrets som anges. Det som är av betydelse för åtkomsten är i stället att personen har ansökt om skuldsanering eller F-skuldsanering, eller är make eller motsvarande till en sådan person. Kronofogdemyndigheten har därmed i dag rätt att ta del av uppgifter om personer som ingår i personkretsen även för andra ändamål än att handlägga ärenden, exempelvis för tillsyn eller kontroll utan koppling till handläggningen av ett ärende. Någon begränsning till personer som faktiskt har beviljats skuldsanering finns vidare inte. Om den nya bestämmelsen enbart ger Kronofogdemyndigheten rätt att ta del av de aktuella uppgifterna i den utsträckning det behövs för handläggning av ärenden om skuldsanering eller F-skuldsanering kommer det att innebära en begränsning i förhållande till vad som gäller i dag. Det hade exempelvis minskat myndighetens möjlighet att hämta in uppgifter för vissa dataanalyser och urval.

Begreppet verksamhet skulle dock kunna uppfattas omfatta uppgifter om andra personer än enbart de som avses i dagens bestämmelse, dvs. personer som ansökt om skuldsanering eller är make eller motsvarande till denna. Liksom i all annan verksamhet som kräver personuppgiftsbehandling är dock Kronofogdemyndigheten också i verksamheten med skuldsanering och F-skuldsanering begränsad av de bestämmelser som framgår av EU:s dataskyddsförordning. Det innebär att Kronofogdemyndigheten inom verksamheten med skuldsanering och F-skuldsanering måste kunna åberopa en i nationell rätt fastställd rättslig grund för varje behandling av personuppgifter, (artikel 6). Kronofogdemyndigheten får inte heller behandla fler eller andra uppgifter än vad som är berättigat utifrån den materiella verksamhetsregleringen (artiklarna 5.1 b och 5.1 c). Av 7 § i den föreslagna nya kronofogdedatalagen framgår dessutom att personuppgifter en-

bart får behandlas om det är nödvändigt för att utföra verksamhet som omfattas av lagens tillämpningsområde.

Verksamheten med skuldsanering är dessutom relativt avgränsad. Kronofogdemyndigheten har uppgett till utredningen att det i dag inte finns några behov inom verksamheten med skuldsanering att ta del av beskattningsuppgifter som inte blir tillgodosedda genom befintlig reglering. De uppgifter som Kronofogdemyndigheten får behandla i verksamheten med skuldsanering och F-skuldsanering är sådana som enligt bestämmelserna i skuldsaneringslagen (2016:675) respektive lagen (2016:676) om skuldsanering för företagare, samt respektive tillhörande förordning, tillmäts betydelse för prövningen av ett ärende och i övrig handläggning. I de nämnda lagarna framgår bl.a. vilka uppgifter som ska lämnas av gäldenären i samband med en ansökan, och att Kronofogdemyndigheten har en skyldighet att kontrollera vissa uppgifter om gäldenären, eller som gäldenären lämnat till Kronofogdemyndigheten.⁹⁹ Dessa uppgifter, samt uppgifter om andra förhållanden som enligt den materiella verksamhetsregleringen tillmäts betydelse för tillämpningen av densamma motsvarar därmed också sådana uppgifter som kan bli aktuella att behandla vid tillsyn, kontroll och annat analysarbete som sker inom verksamheten med skuldsanering och F-skuldsanering. Den materiella verksamhetsregleringen avser i allt väsentligt uppgifter om och förhållanden som är knutna till gäldenären, dvs. den som har ansökt om skuldsanering eller F-skuldsanering. I den mån beskattningsuppgifter behövs för att handlägga ärenden eller för att utföra andra uppgifter inom skuldsaneringsverksamheten har Kronofogdemyndigheten alltså i dag möjlighet att ta del av dessa via direktåtkomst.

Mot den bakgrunden bedömer vi att omfattningen av det nuvarande utlämnandet inte förändras om den nya bestämmelsen anger att uppgifter ska lämnas ut i den utsträckning det behövs för Kronofogdemyndighetens verksamhet med skuldsanering och F-skuldsanering. Någon särskild bestämmelse som avser make eller motsvarande behövs därmed inte, eftersom uppgifter om gäldenärens och dennes familjs personliga och ekonomiska förhållanden som är av betydelse för prövningen av ärendet ska bifogas en ansökan om skuldsanering eller F-skuldsanering.¹⁰⁰ Det innebär att även uppgifter om make eller motsvarande förekommer i, och behövs i verksamheten. Vi föreslår där-

⁹⁹ 12 och 15 §§ skuldsaneringslagen, samt 13 och 17 §§ lagen om skuldsanering för företagare.

¹⁰⁰ 12 § 6 skuldsaneringslagen och 13 § 8 lagen om skuldsanering för företagare.

för att den nya bestämmelsen ska ange att Skatteverket ska lämna ut uppgifter till Kronofogdemyndigheten i den utsträckning det behövs för verksamhet med skuldsanering eller F-skuldsanering.

Person som är registrerad som gäldenär

I dag ska uppgifter lämnas ut om en person som är registrerad som gäldenär hos Kronofogdemyndigheten, eller en person som är make eller motsvarande till denna.

Gäldenärer kan förekomma i flera olika typer av ärenden hos Kronofogdemyndigheten. Samtliga personer som ansöker om skuldsanering borde exempelvis vara gäldenär i förhållande till någon. Att uppgiftslämnandet ska avse personer som är *registrerade* som gäldenärer hos Kronofogdemyndigheten tyder dock på att avsikten inte är att avse all verksamhet där gäldenärer förekommer.

När den befintliga bestämmelsen infördes hade dåvarande kronofogdemyndigheterna sedan en lång tid haft tillgång till det centrala skatterregistret genom direktåtkomst, vilket hade motiverats av den nära kopplingen mellan beskattningsverksamhet och indrivningsverksamhet. Det fanns enligt regeringens mening inte anledning att av integritetsskäl inskränka den möjligheten. I likhet med vad som redan gällde borde åtkomsten i huvudsak vara begränsad till uppgifter om gäldenärer och andra personer som förekom i ett ärende hos kronofogdemyndigheten.¹⁰¹ I förarbetena till de sekundära ändamålsbestämmelserna för beskattningsverksamheten (se avsnitt 13.3.1) konstaterade regeringen också att enligt skatteregisterlagen fick skatteregistren användas för utredningar i kronofogdemyndigheternas exekutiva verksamhet. Regeringen ansåg därför att ett sekundärt ändamål för beskattningsverksamheten borde vara utsökning och indrivning.¹⁰²

Det nyss sagda talar enligt vår mening för att uppgiftslämnandet som i dag föreskrivs i 4 § första stycket andra meningen 1 och 4 i huvudsak bör avse personer som förekommer i Kronofogdemyndighetens verksamhet med utsökning eller indrivning, dvs. sådan verksamhet som huvudsakligen bedrivs enligt bestämmelserna i utsökningsbalken och utsökningsförordningen (1981:981), dvs. verkställighet,

¹⁰¹ Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 132.

¹⁰² Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 125.

samt enligt bestämmelser i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m., dvs. indrivning.

Alla personer som verkställigheten riktas mot i ett ärende om utsökning eller indrivning registreras dessutom som gäldenärer hos Kronofogdemyndigheten, oavsett om verkställigheten gäller en fordran eller någon annan förpliktelse. Den som söker om verkställighet (sökande) har som utgångspunkt en skyldighet att betala vissa avgifter och kostnader. Enligt bestämmelserna om kostnader i 17 kap. utsökningensbalken och i förordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten är dock huvudregeln att all verkställighet sker på svarandens, dvs. sökandens motparts, bekostnad. I mål och ärenden som avser en fordran kallas sökandens motpart enligt utsökningensbalken gäldenär.¹⁰³ Svaranden/gäldenären är därmed betalningsansvarig för alla s.k. förrättningskostnader, vilket innebär att Kronofogdemyndigheten med stöd av bestämmelserna i 17 kap. utsökningensbalken och förordningen om avgifter vid Kronofogdemyndigheten ska försöka driva in dessa kostnader av den svarande. Samtliga personer som är svarande eller gäldenär enligt utsökningensbalken registreras därför som gäldenärer hos Kronofogdemyndigheten.

Även sökanden kan komma att registreras som gäldenär om utfallet av verkställigheten trots allt medför att han eller hon blir betalningsskyldig för förrättningskostnaden. Sökanden kan dessutom komma att registreras som gäldenär om han eller hon blir återbetalningsskyldig rörande den fordran för vilken verkställighet ansökts om, t.ex. kapitalbelopp eller ränta efter att domstol ändrat fördelning eller utbetalning. Kronofogdemyndigheten kan då på begäran av den berättigade genast utsöka beloppen, vilket framgår av 13 kap. 20 § utsökningensbalken. Mål registreras då upp mot sökanden om betalning inte sker frivilligt. Även arbetsgivare som betalar ut lön i strid mot ett beslut om löneutmätning kan registreras som gäldenär. Mot denne kan utsökning genast ske, vilket framgår av 7 kap. 21 § utsökningensbalken. Då registreras ett mål upp mot arbetsgivaren på samma sätt som mot sökanden. Arbetsgivaren blir då gäldenär genom att mål registreras upp om arbetsgivaren inte betalar frivilligt.

Kronofogdemyndigheten har uppgett till utredningen att myndighetens behov av att ta del av beskattningssuppgifter inom verksamheten med utsökning och indrivning i dag blir tillgodosett genom nuvarande reglering. I likhet med vad som anges ovan om personer som

¹⁰³ Jfr 1 kap. 7 § utsökningensbalken.

har ansökt om skuldsanering eller F-skuldsanering finns det inte någon begränsning av för vilka ändamål Kronofogdemyndigheten får ta del av beskattningsuppgifter genom direktåtkomst om personer som är registrerade som gäldenärer eller är make eller motsvarande till en sådan person. Det som är av betydelse för åtkomsten är endast att personen i fråga är registrerad som gäldenär hos myndigheten eller make eller motsvarande till en sådan person. Kronofogdemyndigheten har därmed i dag rätt att ta del av uppgifter om personer som ingår i personkretsen även för andra ändamål än att handlägga mål och ärenden om utsökning eller indrivning, exempelvis för tillsyn, kontroll eller annat analysarbete utan koppling till handläggningen av ett ärende. Om den nya bestämmelsen enbart ger Kronofogdemyndigheten rätt att ta del av de aktuella uppgifterna i den utsträckning det behövs för handläggning av mål eller ärenden om utsökning eller indrivning kommer det alltså att innebära en begränsning i förhållande till vad som gäller i dag. Det hade exempelvis minskat myndighetens möjlighet att hämta in uppgifter för vissa dataanalyser och urval.

Vi har ovan konstaterat att Kronofogdemyndigheten vid all behandling av personuppgifter måste tillämpa dataskyddsförordningens bestämmelser om bl.a. rättslig grund för behandling och att inte fler uppgifter än vad som är nödvändigt får behandlas. Av den materiella verksamhetsregleringen av myndighetens verksamhet med utsökning och indrivning, dvs. primärt utsökningsbalken och utsökningsförordningen, framgår vilka förhållanden som har betydelse för tillämpningen av bestämmelserna, vilka undersökningar och kontroller Kronofogdemyndigheten ska utföra, samt vilka förhållanden som är avgörande för utfallet av de förfaranden som regleras genom utsökningsbalken.¹⁰⁴ Vad gäller uppgifter om make eller motsvarande framgår exempelvis av bestämmelser i 4 kap. utsökningsbalken att uppgifter om dessa kan påverka vilken egendom som kan utmätas. Det innebär att uppgifter om make eller motsvarande behövs i handläggning av mål eller ärenden om utsökning eller indrivning.

Den materiella verksamhetsregleringen avser dock i allt väsentligt uppgifter om och förhållanden som är knutna till personer som också registreras som gäldenärer hos Kronofogdemyndigheten, dvs. den som förfarandet riktas mot inom verksamheten med utsökning och indrivning. Dessa uppgifter, samt uppgifter om andra förhållanden som enligt den materiella verksamhetsregleringen tillmäts betydelse

¹⁰⁴ Jfr t.ex. 4 kap. 9, 14 och 15 §§ och 7 kap. 1 § utsökningsbalken.

för tillämpningen motsvarar därmed också sådana uppgifter som kan bli aktuella att behandla vid tillsyn, kontroll eller annat analysarbete som sker inom verksamheten med utsökning och indrivning. I den mån beskattningssuppgifter om personer som är registrerade som gäldenärer behövs för att handlägga ärenden eller för att utföra andra uppgifter inom verksamheten med utsökning och indrivning har Kronofogdemyndigheten i dag möjlighet att ta del av dessa via direktåtkomst.

Mot den bakgrunden bedömer vi att omfattningen av det nuvarande utlämnandet inte förändras om den nya bestämmelsen anger att uppgifter ska lämnas ut i den utsträckning det behövs för Kronofogdemyndighetens verksamhet med utsökning och indrivning. Vi föreslår därför att den nya bestämmelsen ska ange att Skatteverket ska lämna ut uppgifter till Kronofogdemyndigheten i den utsträckning det behövs för verksamhet med utsökning och indrivning.

Person som omfattas av en begäran om inhämtande av bankkontoinformation

I dag ska uppgifter lämnas ut om en person som omfattas av en begäran om inhämtande av bankkontoinformation enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 655/2014 av den 15 maj 2014 om inrättande av ett europeiskt förfarande för kvarstad på bankmedel för att underlätta gränsöverskridande skuldindrivning i mål och ärenden av privaträttslig natur, kvarstadsförordningen.

Av 3 § lagen (2016:757) om kvarstad på bankmedel inom EU, kvarstadslagen, framgår att Kronofogdemyndigheten är informationsmyndighet enligt kvarstadsförordningen. Vi har därför övervägt om den nya bestämmelsen kan avse Kronofogdemyndighetens verksamhet enligt kvarstadsförordningen, utan att omfattningen av utlämnandet förändras. Av 6 § kvarstadslagen framgår dock att Kronofogdemyndigheten även är behörig myndighet och ansvarig verkställande myndighet enligt kvarstadsförordningen. Kronofogdemyndigheten har alltså ett större uppdrag med anledning av kvarstadsförordningen än vad som omfattas av informationsuppdraget.

I detta fall är det enligt vår mening inte lämpligt att ange verksamhet. För att den nya bestämmelsens omfattning inte ska bli större än den befintliga föreslår vi att uppgifterna ska lämnas ut om det behövs

för Kronofogdemyndighetens handläggning av en begäran om inhämtande av bankkontoinformation enligt kvarstadsförordningen.

13.5.5 Utlämnande till Kronofogdemyndigheten för tillsyn över näringsförbud

Vårt förslag: I den utsträckning det behövs för handläggning av ärenden om tillsyn över näringsförbud ska följande uppgifter lämnas ut till Kronofogdemyndigheten:

1. underlag för fastställande av skatter och avgifter,
2. bestämmande av skatter och avgifter,
3. uppgifter som behövs för handläggning enligt lagen om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter,
4. yrkanden och grunder i ett ärende, och
5. beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett ärende.

Skälen för vårt förslag

Kronofogdemyndighetens behov av och tillgång till uppgifter för tillsyn över näringsförbud

Av 41 § lagen (2014:836) om näringsförbud framgår att Kronofogdemyndigheten utövar tillsyn över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud följs. Inom ramen för det arbetet ska Kronofogdemyndigheten bevaka att en person som meddelats näringsförbud i princip omedelbart upphör med den näringsverksamhet som bedrivs, inte bedriver ny verksamhet, och inte är anställd eller tar emot återkommande uppdrag i de situationer då det är förbjudet.

Kronofogdemyndigheten har uppgett till utredningen att det är av stor betydelse att myndigheten har tillgång till uppgifter om hur en person som meddelats näringsförbud försörjer sig för att kunna genomföra en effektiv och ändamålsenlig tillsyn. Myndigheten har vidare uppgett att man behöver kontrollera att uppgifter som den förbudsdomde lämnat stämmer. Enligt Kronofogdemyndigheten är de uppgifter som är av vikt för tillsynsarbetet bl.a. uppgifter om delägarskap i bolag, uppgifter om deklarerade inkomster, kontrolluppgifter,

månadsuppgifter, uppgift om fastighetsinnehav samt uppgift om närstående.

Som framgår ovan har Kronofogdemyndigheten i dag direktåtkomst till de uppgifter som behövs för tillsyn över näringsförbud i beskattningsdatabasen om en person som har ansökt om skuldsanering eller F-skuldsanering, är registrerad som gäldenär eller är make eller likställd till make till en sådan person (4 § SdbF). Av 2 kap. 2 § 4 KFMdbL framgår att uppgifter får behandlas i utsköknings- och indrivningsdatabasen för att tillhandahålla information som behövs i Kronofogdemyndighetens verksamhet för ansökan om och tillsyn över näringsförbud. Det innebär att om en person som meddelats näringsförbud också är registrerad som gäldenär, eller är make eller motsvarande till en sådan person, har Kronofogdemyndigheten tillgång till de uppgifter om personen som behövs för tillsyn över näringsförbud genom databasregleringen, se avsnitt 9.2.2. Med stöd av finalitetsprincipen kan Kronofogdemyndigheten i dag även ha möjlighet att ta del av behövliga uppgifter om personen om han eller hon har ansökt om skuldsanering eller F-skuldsanering eller är make eller motsvarande till en sådan person, se avsnitt 8.4.6.

Utlämnande för handläggning av ärenden om tillsyn över näringsförbud som i dag delvis sker med stöd av generalklausulen

Om en person som meddelats näringsförbud inte är registrerad som gäldenär, och inte heller har ansökt om skuldsanering eller F-skuldsanering eller är make eller motsvarande till en sådan person har Kronofogdemyndigheten enbart tillgång till vissa grunduppgifter om personen i beskattningsdatabasen, se avsnitt 13.5.4. Kronofogdemyndigheten har uppgett till utredningen att om det i ett tillsynsärende föreligger misstankar om bulvanförhållanden har myndigheten ett behov av uppgifter från beskattningsverksamheten även om de personer som formellt företräder den förbjudna verksamheten. Detta gäller enligt Kronofogdemyndigheten oavsett om den person som kan antas vara bulvan är närstående till den förbudsmeddelande eller inte.

De grunduppgifter som myndigheten har tillgång till i dessa situationer utgör dock enligt Kronofogdemyndigheten inte tillräcklig information för utövandet av tillsyn över näringsförbud.¹⁰⁵ Krono-

¹⁰⁵ Dvs. uppgifter enligt 2 kap. 3 § 1–3 SdbL.

fogdemyndigheten har uppgett till utredningen att i de fall myndigheten enbart har tillgång till grunduppgifter om en person som meddelats näringsförbud begärs de ytterligare uppgifter som behövs ut från Skatteverket särskilt. I begäran anges att uppgifterna bör kunna lämnas ut av Skatteverket med stöd av 10 kap. 27 § (generalklausulen, se avsnitt 13.2.2).

Skatteverket har uppgett till utredningen att samverkan mellan myndigheterna i denna fråga har resulterat i en mall för begäran som handläggaren för tillsynsärendet vid Kronofogdemyndigheten fyller i och skickar till Skatteverket. Skatteverket prövar begäran med utgångspunkt i de uppgifter som begärs enligt mallen. I mallen redogörs även standardiserat för Kronofogdemyndighetens behov. Med utgångspunkt i detta underlag prövar Skatteverket begäran.

Skatteverket har även uppgett att bedömningen är att uppgifterna som begärs enligt mallen som utgångspunkt kan lämnas ut med stöd av 10 kap. 27 § OSL.

Uppgifter ska få lämnas ut i den utsträckning det behövs för Kronofogdemyndighetens handläggning av ärenden om tillsyn över näringsförbud

Vi har i avsnitt 13.5.4 föreslagit att samma uppgifter som Kronofogdemyndigheten har ett behov av vid tillsyn över näringsförbud, och som myndigheten i dag har tillgång till i huvudsak genom databasregleringen och i annat fall efter särskild begäran till Skatteverket, ska få lämnas ut i den utsträckning det behövs för verksamhet med skuldsanering eller F-skuldsanering samt för verksamhet med utsökning eller indrivning. Kronofogdemyndighetens tillsyn över näringsförbud utgör dock inte exekutiv verksamhet och omfattas inte av begreppet utsökning och indrivning. Det utgör inte heller en del av skuldsaneringsförfarandet. Kronofogdemyndigheten har uppgett att den föreslagna regleringen i Skatteverkets utlämnandeförordning i detta avseende skulle innebära att myndigheten inte längre har samma möjlighet att med stöd av databasregleringen ta del av merparten av de uppgifter som behövs för handläggningen av ärenden om tillsyn över näringsförbud. Frågan är då om det finns skäl för att i den nya förordningen införa en sekretessbrytande bestämmelse med innebörden att de aktuella uppgifterna även ska få lämnas ut i den ut-

sträckning det behövs för Kronofogdemyndighetens tillsyn över näringsförbud.

När förändringar i regleringen av uppgiftsutbyte mellan myndigheter övervägs krävs också noggranna avvägningar mellan viktiga allmänna intressen och skyddet för den personliga integriteten. Vad gäller det allmänna intresset kan konstateras att näringsförbud huvudsakligen har två syften. Det ena syftet är att hindra personer att bedriva näringsverksamhet sedan de har visat sig olämpliga för detta. Det andra syftet är att tillhandahålla en adekvat reaktion på missbruk av näringsfriheten.¹⁰⁶ Näringsförbud kan meddelas av flera olika orsaker bl.a. om någon grovt åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten och därvid har gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa (4 § lagen om näringsförbud) eller om någon grovt åsidosatt sina skyldigheter i en näringsverksamhet för vilken sådan skatt, tull eller avgift som omfattas av bestämmelserna om betalningssäkring i skatteförfarandelagen i avsevärd omfattning inte har betalats (6 § lagen om näringsförbud). Den som meddelats näringsförbud får bl.a. inte driva näringsverksamhet, faktiskt utöva ledningen av en näringsverksamhet, vara ledamot eller suppleant i styrelsen för bl.a. aktiebolag och ekonomiska föreningar, eller vara anställd eller återkommande ta emot uppdrag i en näringsverksamhet som drivs av en närstående till honom eller henne (11 § lagen om näringsförbud). Den som bryter mot ett näringsförbud kan dömas för överträdelse av näringsförbud till böter eller fängelse i högst två år (47 § lagen om näringsförbud).

Regeringen har uttalat att för att syftena med näringsförbud ska uppnås är det uppenbarligen inte tillräckligt att beslut om näringsförbud meddelas. Det krävs enligt regeringen också att det tillsynsarbete som tar vid efter beslutet är ändamålsenligt och effektivt så att näringsförbudet följs.¹⁰⁷ Kronofogdemyndigheten har därför som tillsynsmyndighet över näringsförbud möjlighet att vidta vissa tillsynsåtgärder, bl.a. att begära att den som har näringsförbud lämnar uppgift om inkomst, anställningsförhållanden och övriga omständigheter av betydelse för att klarlägga hur han eller hon försörjer sig samt vidta övriga utrednings- och spaningsåtgärder som är befogade för att klarlägga hur den som har näringsförbud försörjer sig (44 § lagen om näringsförbud).

¹⁰⁶ Prop. 2013/14:215, *Ny lag om näringsförbud*, s. 62.

¹⁰⁷ Prop. 2013/14:215, *Ny lag om näringsförbud*, s. 62.

Om Kronofogdemyndigheten inte får del av de uppgifter från beskattningsverksamheten som behövs för tillsyn över näringsförbud skulle konsekvensen bli att myndigheten inte kan utöva tillsyn över att näringsförbudet följs och att myndigheten inte heller har förutsättningar att anmäla misstänkta överträdelse till åklagare. Det skulle i förlängningen leda till att ett av huvudsyftena med näringsförbud inte kan uppnås, dvs. att hindra den förbudsdomde från att bedriva näringsverksamhet. Att Kronofogdemyndigheten ges tillgång till de uppgifter som behövs för att kontrollera att näringsförbud följs måste därför enligt vår mening anses vara ett viktigt allmänt intresse.

Vad avser skyddet för den personliga integriteten, som det allmänna intresset ska vägas mot, kan konstateras att befintliga sekretessbrytande bestämmelser inte i tillräcklig omfattning medger att uppgifter som är av betydelse för Kronofogdemyndighetens tillsyn över näringsförbud lämnas ut. Utöver den tillgång till uppgifterna som möjliggörs av befintliga sekretessbrytande bestämmelser samt databasregleringen lämnas därför behövliga uppgifter regelmässigt ut av Skatteverket med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 OSL. En eventuell ny sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör att uppgifter som Kronofogdemyndigheten behöver för tillsyn över näringsförbud skulle därmed kodifiera sådant uppgiftslämnande som huvudsakligen redan förekommer. En ny sekretessbrytande bestämmelse bör därför kunna införas utan att det innebär något beaktansvärt utökat utlämnande av sekretessbelagda uppgifter. Som vi redogjort för i avsnitt 13.2.2 bygger generalklausulen dessutom på att ett rutinmässigt uppgiftsutbyte av sekretessbelagda uppgifter som utgångspunkt är särskilt författningsreglerat.¹⁰⁸ Mot den bakgrunden bör en ny bestämmelse som särskilt avser utlämnande för Kronofogdemyndighetens tillsyn över näringsförbud framstå som proportionerlig ur ett integritetshänseende.

Som vi nämnt i avsnitt 13.2.4 utgör bestämmelser om utlämnande av uppgifter från en myndighet till en annan myndighet också en rättslig grund för behandling av personuppgifter genom utlämnande. Enligt dataskyddsförordningen bör den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandling vara tydlig och precis och dess tillämpning bör vara förutsägbar för personer som omfattas av den (skäl 41). Genom att uttryckligen reglera uppgiftslämnande som sker för Kronofogde-

¹⁰⁸ Prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 327.

myndighetens tillsyn över näringsförbud skulle den rättsliga grunden för behandlingen bli mer tydlig och förutsebar för de registrerade.

Vår bedömning är att därför att det finns ett behov av att införa en bestämmelse i den nya förordningen som tillåter utlämnande av uppgifter från beskattningsverksamheten till Kronofogdemyndigheten i den utsträckning det behövs för handläggning av ärenden om tillsyn över näringsförbud. En sådan reglering innebär att Kronofogdemyndigheten kan få ut de uppgifter som myndigheten behöver inom ramen för tillsynsarbetet, vare sig det handlar om uppgifter om den förbudsdömde eller en misstänkt bulvan. Samtidigt skulle det inte innebära något beaktansvärt utökad informationsutbyte jämfört med det som redan sker i dag bl.a. med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Informationsutbytet skulle i stället bli tydligt författningsreglerat, vilket innebär att dataskyddsförordningens krav på den rättsliga grunden i högre utsträckning än i dag tillgodoses.

Vid införande av en sekretessbrytande bestämmelse bör det dock även övervägas om de aktuella uppgifterna kommer att ha ett sekretesskydd hos den mottagande myndigheten samt, om så inte är fallet, om de bör ha det.¹⁰⁹ I det avseende kan konstateras att det av 34 kap. 1 § OSL framgår att sekretess gäller hos Kronofogdemyndigheten i mål eller ärende om utsökning och indrivning samt i verksamhet enligt lagen om näringsförbud, för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men. Det råder följaktligen en presumtion för sekretess hos Kronofogdemyndigheten för de uppgifter som skulle komma att kunna lämnas ut med stöd av en ny sekretessbrytande bestämmelse. Vi bedömer att någon förändring i detta avseende inte är påkallat med anledning av en eventuell ny sekretessbrytande bestämmelse avseende uppgifter som Kronofogdemyndigheten behöver vid tillsyn över näringsförbud. Den sekretess som enligt 34 kap. 1 § OSL råder för uppgifterna hos Kronofogdemyndigheten får därför anses svara mot berättigade krav på sekretesskydd när de lämnas ut dit. I avsnitt 15.5 har vi dessutom föreslagit att en reglering motsvarande dagens databassekretess (34 kap. 2 § OSL) ska gälla även i fortsättningen och att den ska omfatta Kronofogdemyndighetens verksamhet med ansökan om och tillsyn över näringsförbud.

¹⁰⁹ Prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 75–76.

Vi föreslår därför att det ska införas en bestämmelse i den nya förordningen som föreskriver att Skatteverket ska lämna ut uppgifter till Kronofogdemyndigheten i den utsträckning det behövs för myndighetens handläggning av ärenden om tillsyn över näringsförbud. De uppgifter som ska kunna lämnas ut med stöd av den nya bestämmelsen bör avse samma kategorier som i dag anges i 4 § SdbF och som Kronofogdemyndigheten redan har tillgång till för tillsyn över näringsförbud i vissa fall genom databasregleringen. Det innebär att uppgifter som avses i 2 kap. 3 § 4, 5, 8, 10 och 11 SdbL ska kunna lämnas ut med stöd av bestämmelsen.

13.5.6 Visst utlämnande till Tullverket

Vårt förslag: Bestämmelserna om uppgiftslämnande till Tullverket i den nya förordningen ska med vissa justeringar motsvaras av nuvarande bestämmelser samt visst utökad uppgiftslämnande som behövs för dataanalyser och urval.

Skälen för vårt förslag

Personer som förekommer hos Tullverket

I 5 § första stycket SdbF anges att uppgifter som avses i 2 kap. 3 § första stycket 1–5, 10 och 11 SdbL på begäran ska lämnas ut om personer som på olika sätt är aktuella i Tullverkets verksamhet. De personer som anges är de som

- är eller kan antas vara gäldenär enligt tullagstiftningen,
- är eller kan antas vara skyldig att betala skatt för vara vid import,
- är eller kan antas vara skattskyldig enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi, lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar, lagen (2022:155) om tobaksskatt eller lagen (2022:156) om alkoholskatt,
- avses i 3 § SdbF, eller
- annars är föremål för Tullverkets kontrollverksamhet.

Av 5 § andra stycket SdbF framgår att Tullverket har rätt att ta del av samtliga uppgifter, dvs. uppgifter som anges i 2 kap. 3 § första stycket 1–5, 10 och 11 SdbL, genom direktåtkomst. Direktåtkomsten till uppgifterna får dock bara avse personer som är eller kan antas vara gäldenär enligt tullagstiftningen, skyldig att betala skatt för vara vid import eller otillåten införsel eller föremål för Tullverkets kontrollverksamhet enligt lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter, vilket framgår av 2 kap. 8 § andra stycket SdbL.

I avsnitt 13.5.4 ovan har vi redogjort för våra bedömningar och förslag avseende Skatteverkets uppgiftslämnande till Kronofogdemyndigheten där bestämmelserna i dag avser en särskild personkrets, och där uppgifterna även ska lämnas ut genom direktåtkomst. Samma överväganden gör sig gällande även för utlämnande till Tullverket, dvs. i de fall nuvarande bestämmelser kan anses vara begränsade till att avse Tullverkets behov vid handläggning av ärenden bör den nya regleringen avse ärendehandläggning. I annat fall bör verksamhet anges i den nya bestämmelsen. På så sätt bedömer vi att omfattningen av utlämnandet inte förändras.

Gäldenärer enligt tullagstiftningen

I dag ska uppgifter lämnas ut om en person som är eller kan antas vara gäldenär enligt tullagstiftningen. De betalningsskyldigheter som kan uppkomma enligt tullagstiftningen är avseende tull och andra avgifter, exempelvis tulltillägg. Hanteringen av sådan skattskyldighet sker inom ramen för ett ärende. Vi föreslår därför att Tullverket i den nya bestämmelsen ges rätt att ta del av uppgifterna om det behövs för handläggning av ärenden om skyldighet att betala tull eller andra avgifter enligt tullagstiftningen.

Personer som är skyldiga att betala skatt vid import

I dag ska uppgifter lämnas ut om en person som är eller kan antas vara skyldig att betala skatt för vara vid import. Även i detta fall sker hanteringen inom ramen för ett ärende. Vi föreslår därför att Tullverket i den nya bestämmelsen ges rätt att ta del av uppgifter om det

behövs för handläggning av ärenden om skyldighet att betala skatt för vara vid import.

Skattskyldiga i övrigt

I dag ska uppgifter lämnas ut om en person som är eller kan antas vara skattskyldig enligt lagen om skatt på energi, lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik, lagen om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, lagen om skatt på plastbärkassar, lagen om tobaksskatt eller lagen om alkoholskatt. I dessa fall sker hanteringen inom ramen för ett ärende. Vi föreslår därför att Tullverket i den nya bestämmelsen ges rätt att ta del av uppgifter om det behövs för handläggning av ärenden om skattskyldighet enligt nyss nämnda författningar.

Personer som avses i 3 § SdbF

I dag ska enligt 5 § 4 SdbF uppgifter lämnas ut om en person som anges i 3 § SdbF. I paragrafen, vars föremål är att reglera vilka uppgifter som får registreras i beskattningsdatabasen, hänvisas till uppgifter som anges i rådets förordning (EU) nr 389/2012 av den 2 maj 2012 om administrativt samarbete i fråga om punktskatter och om upphävande av förordning (EG) nr 2073/2004. Vilka de personer är som avses i 5 § 4 SdbF kan alltså inte utläsas enbart genom att läsa 3 § SdbF.

Enligt 3 § förordningen (2012:331) om tillämpning av rådets förordning (EU) nr 389/2012 av den 2 maj 2012 om administrativt samarbete i fråga om punktskatter och om upphävande av förordning (EG) nr 2073/2004 är det dessutom Skatteverket som är behörig myndighet vid tillämpningen. Tullverket borde därför inte ha något särskilt, eget uppdrag med anledning av EU-förordningen, i vart fall inte ett som ger upphov till ärendehandläggning. Däremot föreskrivs i 3 § i den svenska tillämpningsförordningen att Tullverket har en uppgiftsskyldighet till Skatteverket, avseende uppgifter som behövs för att Skatteverket ska kunna fullgöra sina uppgifter i sammanhanget.

I 3 § andra stycket i den svenska tillämpningsförordningen anges dock att Skatteverket och Tullverket även i övrigt genom utbyte av information och annan samverkan ska se till att det administrativa samarbetet med andra medlemsstaters myndigheter enligt EU-förord-

ningen bedrivs på ett effektivt sätt. Tullverket har följaktligen verksamhet med anledning av EU-förordningen, även om den inte omfattar ärendehandläggning. Tullverket har också uppgifter kopplade till punktskattepliktiga varor, se t.ex. lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter och är i flera fall den myndighet som tar ut punktskatten. Vi föreslår därför att Tullverket i den nya bestämmelsen ges rätt att ta del av uppgifter om det behövs för Tullverkets verksamhet med utbyte av information i punktskattefrågor enligt i rådets förordning (EU) nr 389/2012 av den 2 maj 2012 om administrativt samarbete i fråga om punktskatter och om upphävande av förordning (EG) nr 2073/2004.

Personer som annars är föremål för Tullverkets kontrollverksamhet

I dag ska uppgifter lämnas ut om en person som annars är föremål för Tullverkets kontrollverksamhet. Vi har övervägt om den nya bestämmelsen bör avse uppgifter som behövs i Tullverkets handläggning av kontrollärenden. Tullverkets verksamhet och arbetsuppgifter utgörs dock i mycket stor utsträckning av olika åtgärder som har ett mer eller mindre tydligt inslag av kontroll, se avsnitt 14.2.3. Mot den bakgrunden är vår bedömning att en sådan förändring i förhållande till dagens reglering skulle innebära en inskränkning av informationsutbytet. Vi föreslår därför att Tullverket i den nya bestämmelsen ges rätt att ta del av uppgifter om det behövs i kontrollverksamhet, utan angivande av att det ska finnas en ärendekoppling.

En utökad uppgiftsskyldighet – dataanalyser och urval

I avsnitt 14.10 om dataanalyser och urval gör vi bedömningen att Tullverket bör ges tillgång till vissa uppgifter från beskattningsverksamheten som dagens reglering inte omfattar. Överväganden och bedömningar i fråga om det föreslagna uppgiftslämnandet framgår av det avsnittet.

13.5.7 Upplyningsbestämmelser

Vår bedömning: Upplyningsbestämmelser bör inte föras in i den nya förordningen om utlämnande av uppgifter från beskattningsverksamheten.

Skälen för vår bedömning

I dag finns några bestämmelser i skattedatabasförordningen om utlämnande av uppgifter som inte bryter förekommande sekretess. Dessa bestämmelser upplyser i stället om att föreskrifter om Skatteverkets skyldighet att lämna uppgifter till de angivna mottagarna finns i andra författningar eller rättsakter. Så är fallet avseende Skatteverkets utlämnande till socialnämnderna, Statens tjänstepensionsverk och Europeiska kommissionen (8 f och 15 §§ SdbF).

Vi har tidigare redogjort för vår bedömning att den splittrade regleringen av utlämnandet av uppgifter från beskattningsverksamheten i viss utsträckning bör kunna samlas i den nya förordningen. Vi har även redogjort för att förordningens föreslagna namn bör möjliggöra för upplyningsbestämmelser om uppgiftsskyldighet som av olika skäl inte kan eller bör flyttas till den nya förordningen. Trots det nyss sagda anser vi inte att de befintliga upplyningsbestämmelserna i skattedatabasförordningen bör motsvaras av bestämmelser i den nya förordningen. Skälet till detta är just den splittring som föreligger i dag. Uppgiftsskyldigheter regleras nämligen utanför registerförordningen i långt fler fall än vad som framgår av dagens bestämmelser.

I den mån en mer samlad reglering ska kunna uppnås kräver det enligt vår mening att fler än de få upplyningsbestämmelser som i dag förekommer i skattedatabasförordningen införs i den nya förordningen. Eftersom det kräver överväganden som går utanför ramen för vårt uppdrag anser vi att frågan om upplyningsbestämmelser bör införas i den nya förordningen, och i så fall i vilken utsträckning, bör hanteras i ett annat sammanhang.

13.6 Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

13.6.1 Utlämnande av uppgifter från folkbokföringsverksamheten ska regleras i en ny förordning

Vårt förslag: Bestämmelser som i sak motsvarar det uppgiftslämnande som i dag regleras i registerförfattningarna för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska föras in i en ny förordning kallad förordningen om utlämnande av uppgifter från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

I förordningen ska det finnas en portalparagraf som anger att den innehåller föreskrifter om Skatteverkets utlämnande av uppgifter i vissa fall.

Den nya förordningen ska tillämpas i den verksamhet som omfattas av den föreslagna folkbokföringsdatalagen.

I den nya förordningen ska införas bestämmelser som motsvarar de bestämmelser som i dag reglerar Skatteverkets möjligheter att ta ut avgifter vid utlämnande från folkbokföringsdatabasen.

Skälen för vårt förslag

En ny förordning om utlämnande av uppgifter

En central funktion med folkbokföringsverksamheten är att förse olika samhällsfunktioner med ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.¹¹⁰ Uppgifter som registreras är därför som utgångspunkt offentliga. För folkbokföringsverksamhetens del har det följaktligen inte funnit ett särskilt stort behov av att införa sekretessbrytande bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Däremot finns det i dag, som vi redogjort för i avsnitt 13.3.4, vissa bestämmelser i folkbokföringsdatabasförordningen som reglerar Skatteverkets skyldighet att underätta olika aktörer om vissa förhållanden.

Som vi tidigare konstaterat är bestämmelserna om underrättelse-skyldighet enhetligt utformade. I samtliga fall anges uttryckligen vilka uppgifter som ska lämnas ut, eller vilken information som ska ges, och utan angivande av vilka behov som ska föreligga hos mottagaren. Bestämmelserna innehåller även vissa föreskrifter om förfarandet. Flera av de överväganden vi redogjort för ovan i fråga om behov av föränd-

¹¹⁰ 2 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

ringar och hur nya bestämmelser om utlämnande bör formuleras, är därför inte aktuella för de nya bestämmelserna om Skatteverkets underrättelseskyldighet i folkbokföringsverksamheten. Med andra ord har vi inte funnit skäl att inom ramen för vårt uppdrag föreslå några språkliga eller andra förändringar av bestämmelserna. Däremot anser vi att bestämmelser om underrättelseskyldighet, av de skäl som framgår av avsnitt 13.4.3 inte bör finnas i de nya dataskyddsförfattningarna för folkbokföringsverksamheten.

Mot bakgrund av folkbokföringsverksamhetens övergripande syfte, dvs. att förse olika samhällsfunktioner med information, har vi överväg om Skatteverkets skyldighet att underrätta andra offentliga aktörer kan regleras i någon befintlig författning. I avsnitten 9.4.5 och 9.4.6 föreslår vi att flera befintliga bestämmelser i registerförfattningarna för folkbokföringsverksamheten ska flyttas till folkbokföringslagen (1991:481) och folkbokföringsförordningen (1991:749). Det rör bestämmelser avseende förhållanden som inte utgör rena dataskyddsfrågor. Det skulle kunna framstå som lämpligt att också bestämmelser om Skatteverkets underrättelseskyldighet samt bestämmelser som avser förfarandet i samband med underrättelserna förs in i folkbokföringsförordningen. I folkbokföringsförordningen finns dessutom redan bestämmelser av liknande karaktär, avseende andra myndigheters skyldigheter att lämna uppgifter till Skatteverket.¹¹¹

Eftersom folkbokföringsverksamheten i dag omfattar fler områden än enbart folkbokföring enligt folkbokföringslagen framstår det emellertid som olämpligt att föra in bestämmelser om utlämnande av uppgifter i folkbokföringsförordningen. Exempelvis utgör Skatteverkets uppgifter enligt lagen (2022:1697) om samordningsnummer en del av folkbokföringsverksamheten, men tilldelning av samordningsnummer sker enbart avseende personer som inte är eller har varit folkbokförda. Med begreppet folkbokföringsverksamhet avses följaktligen fler av Skatteverkets uppgifter än de som framgår av folkbokföringslagen och folkbokföringsförordningen.¹¹² Eftersom Skatteverkets utlämnande av uppgifter från folkbokföringsverksamheten också omfattar uppgifter om personer som inte är folkbokförda bör de nya bestämmelsernas placering anpassas efter detta. Vi har dock inte funnit någon lämplig befintlig författning. Vi föreslår därför att de nya bestämmelserna om utlämnande av uppgifter från folkbokför-

¹¹¹ 1–3 b och 12–15 §§ folkbokföringsförordningen.

¹¹² Jfr prop. 2021/22:276, *Stärkt system för samordningsnummer*, s. 43–44.

ingsverksamheten ska motsvara dagens bestämmelser, med endast mindre redaktionella ändringar, och att de ska föras in i en ny förordning.

Förordningens namn och portalparagraf

Liksom avseende förslaget om en ny förordning om utlämnande av uppgifter från beskattningsverksamheten anser vi att det inte är lämpligt att särskilt ange begreppet uppgiftsskyldighet i den nya förordningens namn. Förordningens namn bör inte heller använda begreppet underrättelseskyldighet. Namnet på den nya förordningen bör nämligen enligt vår mening möjliggöra införandet av framtida upplysningsbestämmelser om sådant utlämnande som inte sker med stöd av en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet i nationell rätt, eller med stöd av uppgiftsskyldighet som inte kan eller bör införas i den nya förordningen av normtekniska skäl. Förordningens namn bör därför vara *förordningen om utlämnande av uppgifter från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet*.

Eftersom bestämmelser som möjliggör eller kräver utlämnande finns i flera olika sammanhang bör förordningens portalparagraf upplysa om att den innehåller bestämmelser om utlämnande av uppgifter från folkbokföringsverksamheten i vissa fall.

Förordningens struktur

Förordningen ska innehålla allmänna bestämmelser, bestämmelser om avgifter samt bestämmelser om Skatteverkets skyldigheter att underätta myndigheter om vissa förhållanden respektive Skatteverkets skyldighet att i övrigt lämna ut uppgifter. Förordningen ska även innehålla vissa bestämmelser om Skatteverkets möjlighet att lämna ut uppgifter till Svenska kyrkan och till centrala registreringsmyndigheter för folkbokföring i nordiska länder.

Tillämpningsområde

Det materiella tillämpningsområdet för den föreslagna folkbokföringsdatalagen syftar i likhet med dagens registerförfattningar till att omfatta alla Skatteverkets uppgifter inom den aktuella verksamhets-

grenen, se avsnitt 7.4.6. För samstämmighet med de författningar som föreslås upphävas bör den nya förordningen om uppgiftslämnande ha samma breda materiella tillämpningsområde som den nya folkbokföringsdatalagen. En följd av det breda tillämpningsområdet är att eventuella tillkommande uppgiftsskyldigheter m.m. för folkbokföringsverksamheten i första hand ska kunna föras in i den föreslagna förordningen, och inte i nya förordningar eller i materiell reglering.

Bestämmelser om Skatteverkets rätt respektive skyldighet att ta ut avgifter

Som nämnts i avsnitt 13.5.1 får en myndighet bara ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. En myndighet får dock bestämma storleken på vissa avgifter endast efter särskilt bemyndigande från regeringen.¹¹³

I dag ges Skatteverket rätt att ta ut avgifter för utlämnande av uppgifter från folkbokföringsdatabasen enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen genom en bestämmelse i 2 kap. 12 § första stycket FdbL. I paragrafens andra stycke anges att rätten att ta ut avgifter inte får innebära en inskränkning i rätten att ta del av och mot fastställd avgift få kopia eller utskrift av en allmän handling enligt tryckfrihetsförordningen, eller en registrerads rätt enligt artikel 12.5 i EU:s dataskyddsförordning.

Eftersom vi föreslår att nya dataskyddsförfattningar ska ersätta dagens registerförfattningar behöver även bestämmelser om Skatteverkets rätt att ta ut avgifter vid utlämnande motsvaras av nya bestämmelser. Skatteverket har dessutom uppgett att det finns ett behov av att även i fortsättningen ha möjlighet att ta ut avgifter för utlämnande av uppgifter från folkbokföringsverksamheten. Som framgår av avsnitt 16.4.12 utgör Skatteverkets informationsförsörjningssystem Navet en del av folkbokföringsdatabasen, och Navet är avgiftsbelagt för vissa myndigheter. De nya bestämmelserna om Skatteverkets avgiftsuttag bör enligt vår mening införas i samma författning som de nya bestämmelserna som reglerar utlämnandet i sak, dvs. i den nya förordningen om utlämnande av uppgifter från folkbokföringsverksamheten.

¹¹³ 3 och 5 §§ avgiftsförordningen (1992:191).

En bestämmelse som motsvarar bestämmelsen i 2 kap. 12 § första stycket FdbL bör därför införas i den nya förordningen. Även bestämmelsen om hur möjligheten att ta ut avgifter förhåller sig till rätten att få ut allmänna handlingar, eller rätten att få information enligt dataskyddsförordningen, bör ha en motsvarighet i den nya förordningen. Däremot bör tillägget i nuvarande 2 kap. 12 § första stycket FdbL, som anger att avgifterna får tas ut enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen, inte införas i den nya förordningen eftersom regleringen i sin helhet föreslås finnas på förordningsnivå.

I 18 § FdbF finns i dag närmare bestämmelser om Skatteverket avgiftsuttag. Av första stycket framgår att när uppgifter ur folkbokföringsdatabasen lämnas ut för ändamål som avses i 1 kap. 4 § 5 och 6 FdbL ska en avgift tas ut. Skatteverket har alltså en skyldighet att ta ut avgifter när utlämnandet sker för aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter, eller uttag av urval av personuppgifter. Av andra stycket framgår att när uppgifter lämnas ut i andra fall får en avgift tas ut. Av bestämmelsens tredje stycke framgår att statliga myndigheter, med undantag för affärsverken, är fria från sådana avgifter som avses i första och andra styckena när uppgifter ur folkbokföringsdatabasen lämnas ut genom direktåtkomst eller på medium för automatiserad behandling. I bestämmelsens fjärde stycke anges att Skatteverket fastställer avgifterna för att lämna ut uppgifter ur folkbokföringsdatabasen.

Bestämmelser med motsvarande innebörd som dagens 18 § FdbF bör också föras in i den nya förordningen om utlämnande av uppgifter från folkbokföringsverksamheten. Eftersom vi i avsnitt 8.4.3 föreslår att dagens detaljerade ändamålsbestämmelser i den nya folkbokföringsdatalagen ska ersättas av en brett formulerad ändamålsbestämmelse bör den nya bestämmelsen uttryckligen ange de ändamål som i dag anges i 1 kap. 4 § 5 och 6 FdbL. Mot bakgrund av att vi i avsnitt 11.7.5 föreslår en enhetlig reglering av elektroniskt utlämnande bör de nya bestämmelserna dessutom inte särskilt ange begreppen direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling, utan enbart ”när uppgifter lämnas ut elektroniskt”.

Bestämmelserna i sak

I det kommande avsnittet redogör vi för ett tillägg i förhållande till den reglering av Skatteverkets underrättelseskyldighet som i dag finns i folkbokföringsdatabasförordningen. Utöver detta tillägg föreslår vi att de bestämmelser om Skatteverkets underrättelseskyldighet som i dag finns i folkbokföringsdatabasförordningen ska föras över till den nya förordningen om utlämnande av uppgifter från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Förordningen ska även innehålla bestämmelser som motsvarar 13 och 14 §§ FdbF, som reglerar utlämnande till Svenska kyrkan respektive till central registreringsmyndighet för folkbokföring i ett nordiskt land för kontroll- och urvalsändamål. Dessa bestämmelser har en materiell innebörd som medför att de behöver motsvaras av bestämmelser i den nya förordningen (se avsnitt 13.3.4).

I kapitel 9 har vi föreslagit att regleringen av folkbokföringsdatabasen ska upphävas och inte ha någon motsvarighet i den nya folkbokföringsdatalagen. Vi har även föreslagit att de uppgifter som får registreras om en person vid folkbokföring och om en person som tilldelats samordningsnummer ska framgå av folkbokföringslagen respektive lagen om samordningsnummer. Vilka personuppgifter som får registreras i samband med folkbokföring eller om en person som har tilldelats samordningsnummer kan dock komma att förändras. Det är därför mindre lämpligt att i de nya bestämmelserna i förordningen uttryckligen ange samma uppgiftskategorier som anges i de föreslagna nya bestämmelserna i folkbokföringslagen respektive lagen om samordningsnummer. Bestämmelsen i den nya förordningen om utlämnande till Svenska kyrkan bör i stället hänvisa till dessa författningar.

Bestämmelsen i den nya förordningen om utlämnande till en central registreringsmyndighet för folkbokföring i ett nordiskt land bör dock inte begränsas avseende vilka uppgifter som får lämnas ut, i likhet med vad som gäller i dag.

13.6.2 Utlämnande av uppgifter till SPAR-verksamheten

Vårt förslag: I den nya förordningen om utlämnande av uppgifter från folkbokföringsverksamheten ska det införas en bestämmelse som motsvarar den sekretessbrytande bestämmelse i SPAR-förordningen som i dag reglerar utlämnandet.

Skälen för vårt förslag

I avsnitt 13.5.3 har vi redogjort för våra förslag avseende utlämnande av uppgifter från Skatteverkets beskattningsverksamhet till verksamheten med det statliga personadressregistret, SPAR-verksamheten. Merparten av de uppgifter som får finnas i SPAR hämtas dock från folkbokföringsverksamheten. Vilka uppgifter som avses framgår av 4 § 1–9 och 13–16 SPAR-lagen, jämfört med 5 § samma lag. Dessa bestämmelser har vi föreslagit ska motsvaras av bestämmelser även i den nya SPAR-lagen, se avsnitt 16.4.3.

I 4 § SPAR-förordningen finns den bestämmelse som bryter eventuell sekretess i folkbokföringsverksamheten. Vi har i avsnitt 16.4.9 föreslagit att den bestämmelsen inte ska ha någon motsvarighet i den nya SPAR-förordningen.

Eftersom bestämmelsens föremål är att bryta den eventuella sekretess som annars skulle ha gällt inom folkbokföringsverksamheten är det mest ändamålsenliga att även den ska motsvaras av en bestämmelse i den nya förordningen om utlämnande av uppgifter från folkbokföringsverksamheten. Vi föreslår därför att det införs en bestämmelse i den nya förordningen med innebörden att uppgifter som anges i 4 § 1–9 och 13–16 SPAR-lagen ska lämnas ut till SPAR-verksamheten. Utlämnandet ska dock endast ske i den utsträckning det behövs för Skatteverkets verksamhet enligt lagen (0000:00) om det statliga personadressregistret.

13.7 Tullverket

13.7.1 Utlämnande av uppgifter från Tullverket ska regleras i en ny förordning

Vårt förslag: Bestämmelser som i sak motsvarar det uppgiftslämnande som i dag regleras i registerförfattningarna för Tullverkets verksamhet samt i tullagens första kapitel ska föras in i en ny förordning kallad förordningen om utlämnande av uppgifter från Tullverket.

I förordningen ska det finnas en portalparagraf som anger att den innehåller föreskrifter om Tullverkets utlämnande av uppgifter i vissa fall.

Den nya förordningen ska tillämpas i den verksamhet som omfattas av den föreslagna tulldatalagen.

I den nya förordningen ska införas bestämmelser som motsvarar de bestämmelser som i dag reglerar Tullverkets möjligheter att ta ut avgifter vid utlämnande från tulldatabasen.

Skälen för vårt förslag

En ny förordning av utlämnande av uppgifter

I nationell rätt regleras Tullverkets skyldigheter att lämna uppgifter till andra offentliga aktörer primärt i tullagens första kapitel.¹¹⁴ Till skillnad från beskattningsverksamheten finns det därför inte särskilt många sekretessbrytande bestämmelser avseende utlämnande till myndigheter i registerförordningen för Tullverkets verksamhet, trots att båda verksamheterna förser ett stort antal andra myndigheter med information. Någon sekretessbrytande bestämmelse som särskilt avser direktåtkomst för en annan myndighet finns exempelvis inte.

Den enda sekretessbrytande uppgiftsskyldighet som föreskrivs i tulldatabasförordningen reglerar utlämnande till Skatteverket. I förordningen finns även en bestämmelse om uppgiftslämnande av uppgifter i tulldatabasen till enheter inom Tullverket som arbetar med brottsbekämpande verksamhet, se avsnitt 13.3.5. Förordningen inne-

¹¹⁴ Jfr prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 177, 181 och 182.

håller dock en bestämmelse som bryter sekretess i förhållande till enskilda och som särskilt avser direktåtkomst, se avsnitt 13.2.4.

Vi har ovan bedömt att bestämmelser om uppgiftslämnande inte ska finnas i de nya författningarna om dataskydd. Vi har övervägt om det finns skäl att föreslå att Tullverkets uppgiftslämnande som i dag regleras i tulldatabasförordningen bör motsvaras av bestämmelser som förs in i tullagen, eftersom Tullverkets skyldigheter att lämna uppgifter till andra offentliga aktörer primärt regleras där i dag. Det finns dock inget krav på att sekretessbrytande bestämmelser om uppgiftslämnande ska regleras i lagform, och övriga bestämmelser i tullagen reglerar primärt frågor om förfarandet, bl.a. tullskuld, in- och utförelse av varor, tullkontroll och sanktioner. Vi har även övervägt om det är lämpligt att föreslå att Tullverkets uppgiftslämnande i fortsättningen ska regleras i tullförordningen (2016:287). I den förordningen finns dock inte några bestämmelser som avser utlämnande av uppgifter. Tullförordningen innehåller i stället bestämmelser om bl.a. tullskuld, skatt, ränta och garantier, införelse och utförelse av varor, samt tullkontroll. Tullagens och tullförordningens karaktär, med i huvudsak materiella bestämmelser och förfarandebestämmelser, talar mot att införa mer generella bestämmelser om uppgiftslämnande i dessa. Det framstår därför som olämpligt att föra in eller behålla bestämmelser som rör utlämnande av uppgifter såväl i tullagen som i tullförordningen.

Vi anser därför att det mest ändamålsenliga är att föreslå en ny förordning om Tullverkets utlämnande av uppgifter.

Förordningens namn och portalparagraf

Liksom avseende förslagen om en ny förordning om utlämnande av uppgifter från beskattningsverksamheten respektive folkbokföringsverksamheten anser vi att det inte är lämpligt att särskilt ange begreppet uppgiftsskyldighet i den nya förordningens namn. Namnet på den nya förordningen bör nämligen enligt vår mening möjliggöra införandet av framtida upplysningsbestämmelser om sådant utlämnande som inte sker med stöd av en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet i nationell rätt, eller med stöd av uppgiftsskyldighet som inte kan eller bör införas i den nya förordningen av normtekniska skäl. Förordningens namn bör därför vara *förordningen om utlämnande av uppgifter från Tullverket*. Eftersom bestämmelser som möj-

liggörelse eller kräver utlämnande finns i flera olika sammanhang bör förordningens portalparagraf upplysa om att den innehåller bestämmelser om utlämnande av uppgifter från Tullverket i vissa fall.

Förordningens struktur

Förordningen bör innehålla allmänna bestämmelser och bestämmelser om avgifter. Förordningen bör även innehålla bestämmelser om Tullverkets rätt att lämna ut uppgifter till enskilda, samt Tullverkets underrättelseskyldighet och skyldighet att i övrigt lämna ut uppgifter.

Tillämpningsområde

Det breda materiella tillämpningsområdet för den föreslagna tulldatalagen syftar i likhet med dagens registerförfattningar till att omfatta alla Tullverkets uppgifter utanför det brottsbekämpande uppdraget, se avsnitt 7.4.7. För samstämmighet med de författningar som föreslås upphävas bör den nya förordningen om uppgiftslämnande ha samma breda materiella tillämpningsområde som den nya tulldatalagen. De avgränsningar som föreslås avseende juridiska personer bör dock inte finnas i den nya förordningen.

En följd av det breda tillämpningsområdet är att eventuella tillkommande uppgiftsskyldighet för Tullverkets verksamhet utanför det brottsbekämpande området i första hand ska kunna föras in i den föreslagna förordningen, och inte i nya förordningar eller i materiell reglering. På så sätt kan regleringen bli mer sammanhållen och enhetlig. Som framgår ovan bedömer vi att även de bestämmelser om uppgiftsskyldighet som i dag framgår av tullagens första kapitel ska flyttas till den nya förordningen, eftersom de till skillnad från den reglering som finns i 18 kap. och 20 kap. skatteförfarandeförordningen är förhållandevis avgränsade (jfr avsnitt 13.5.1).

Bestämmelser om Tullverkets rätt att ta ut avgifter

Som framgått ovan får en myndighet bara ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen, se avsnitt 13.5.1 och 13.6.1.

En myndighet får dock bestämma storleken på vissa avgifter endast efter särskilt bemyndigande från regeringen.¹¹⁵

I dag ges Tullverket rätt att ta ut avgifter för utlämnande av uppgifter från tulldatabasen enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen genom en bestämmelse i 2 kap. 11 § första stycket TDL. I bestämmelsens andra stycke anges att rätten att ta ut avgifter inte får innebära en inskränkning i rätten att ta del av och mot fastställd avgift få kopia eller utskrift av en allmän handling enligt tryckfrihetsförordningen, eller en registrerads rätt enligt artikel 12.5 i EU:s dataskyddsförordning.

Eftersom vi föreslår att nya dataskyddsförfattningar ska ersätta dagens registerförfattningar behöver även bestämmelser om Tullverkets rätt att ta ut avgifter vid utlämnande motsvaras av nya bestämmelser. Tullverket har dessutom uppgett att det finns ett behov av att även i fortsättningen ha möjlighet att ta ut avgifter för utlämnande av uppgifter. Dessa nya bestämmelser bör enligt vår mening regleras i samma sammanhang som de nya bestämmelser som reglerar uppgiftslämnandet i sak, dvs. den nya förordningen om utlämnande av uppgifter.

En bestämmelse som motsvarar bestämmelsen i 2 kap. 11 § första stycket TDL bör därför införas i den nya förordningen om utlämnande av uppgifter. Bestämmelsen om hur möjligheten att ta ut avgifter förhåller sig till rätten att få ut allmänna handlingar, eller rätten att få information enligt dataskyddsförordningen, bör också ha en motsvarighet den nya förordningen. Däremot bör tillägget i nuvarande 2 kap. 11 § första stycket första meningen TDL, som anger att avgifterna får tas ut enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen, inte ha en motsvarighet i den nya förordningen eftersom regleringen i sin helhet föreslås finnas på förordningsnivå.

I 9 § TDF finns i dag en bestämmelse som ger Tullverket rätt att fastställa avgifter för utlämnande av uppgifter ur tulldatabasen. I bestämmelsen anges dock att avgift inte ska tas ut när uppgifter lämnas ut till annan myndighet och utlämnandet följer av en skyldighet i lag eller förordning. En bestämmelse med motsvarande innebörd bör också föras in i den nya förordningen om uppgiftslämnande från Tullverket.

Enligt artikel 52.1 i tullkodex får tullmyndigheterna inte ta ut avgifter för tullkontroller eller annan tillämpning av tullagstiftningen

¹¹⁵ 3 och 5 §§ avgiftsförordningen (1992:191).

som äger rum under de behöriga tullkontorens officiella öppettider, och enligt artikel 52.2 får avgifter tas ut för särskilda tjänster. I sammanhanget bör också en upplysningsbestämmelse föras in om att Tullverket inte får ta ut avgifter i strid med artikel 52 i tullkodex för tillämpning av tullagstiftningen.

Bestämmelserna i sak

I de kommande avsnitten (13.7.2–13.7.3) redogör vi för vissa förändringar i förhållande till den reglering som i dag finns i tulldatabasförordningen. Utöver dessa tillägg och justeringar föreslår vi att de sekretessbrytande bestämmelser som i dag finns i tullagen och tulldatabasförordningen ska föras över till den nya förordningen om utlämnande av uppgifter från Tullverket med de generella förändringar vi redogjort för ovan.

I 4 a § TDF anges i dag att uppgifter i tulldatabasen på begäran ska lämnas ut till de enheter inom Tullverket som arbetar med brottsbekämpande verksamhet. Ett av de sekundära ändamålen i tulldatabaslagen är dessutom att tillhandahålla information som behövs i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet (1 kap. 5 § 2 TDL). I avsnitt 8.4.4 föreslår vi att de befintliga detaljerade sekundära ändamålsbestämmelserna inte ska ha någon motsvarighet i den föreslagna tulldatalagen. I stället ska den sekundära ändamålsbestämmelsen avse vidareanvändning av uppgifter som behandlas enligt den primära ändamålsbestämmelsen för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Tullverket har uppgett till utredningen att det är av mycket stor betydelse för myndigheten att uppgiftslämnande till de enheter inom myndigheten som arbetar med brottsbekämpande verksamhet fortsättningsvis inte hindras, och att det inte i framtiden kommer krävas ständiga överväganden kring uppgiftslämnandets förenlighet med finalitetsprincipen. Trots att bestämmelsen i 4 a § TDF inte förefaller ha en sekretessbrytande funktion (se avsnitt 13.3.5) bör därför även den ha en motsvarighet i den nya förordningen. Genom att bestämmelsen ges en motsvarighet i den nya förordningen kan Tullverket, med stöd av den sekundära ändamålsbestämmelsen i den nya tulldatalagen, även fortsättningsvis lämna ut uppgifter till de enheter inom myndigheten som arbetar med brottsbekämpande verksamhet. Be-

stämelsen utgör en rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som uppgiftslämnandet till de brottsbekämpande enheterna innebär. I likhet med vad som anges i avsnitt 13.4.3 behöver Tullverket därmed inte heller fortsättningsvis pröva om ett begärt utlämnande ska ske, eller om ett utlämnande är förenligt med det ändamål för vilket uppgifter samlats in.

Mot bakgrund av att det inte förefaller råda någon sekretess mellan de olika enheterna på Tullverket går det dock att ifrågasätta om det kan anses vara motiverat att bestämmelsen som avser uppgiftslämnande till de brottsbekämpande enheterna ska förenas med ett sådant förbud mot spontant utlämnande som föreslås i avsnitt 13.4.4. Ett sådant förbud går även att ifrågasätta utifrån Tullverkets sammantagna samhällsviktiga uppdrag. Det går dock inte att bortse från att den befintliga bestämmelsen avser utlämnande på begäran, och därför inte tillåter spontant utlämnande på det sätt som exempelvis är möjligt med stöd av bestämmelserna i 7–8 §§ lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, se avsnitt 13.4.1. Även om det finns starka skäl som talar för att utlämnandet till Tullverkets brottsbekämpande enheter ska kunna ske spontant bedömer vi att det går utanför ramen för vårt uppdrag att lämna förslag med den innebörden.

Som redogjorts för i avsnitt 13.4.4 avser dock det föreslagna förbudet mot utlämnande på eget initiativ endast själva utlämnandet, som inte får ske spontant. Det innebär att det utlämnande till Tullverkets brottsbekämpande enheter som förekommer i dag även kommer vara möjligt i fortsättningen.

13.7.2 Utlämnande till enskilda

Vår bedömning: I den nya förordningen om utlämnande av uppgifter från Tullverket ska det införas en bestämmelse som motsvarar den sekretessbrytande bestämmelse i tulldatasförordningen som i dag reglerar förutsättningarna för utlämnande från tulldatabasen till enskilda.

Skälen för vårt förslag

Som vi redogjort för i avsnitten 13.2.3 och 13.3.5 finns det bara en bestämmelse i tulldatabasförordningen som avser utlämnande till enskilda som också är sekretessbrytande. Bestämmelsen kom sammanfattningsvis till för att Tullverket skulle ges rättslig möjlighet att följa unionsrättsliga krav på elektronisk kommunikation i tullförfarandet. I dag föreskriver bestämmelsen i 7 § tredje stycket TDF att vissa ekonomiska aktörer får ha direktåtkomst till uppgifter i tulldata-basen som de ekonomiska aktörerna behöver för att utföra sina förpliktelser enligt tullagstiftningen.

Som vi redogjort för i avsnitten 13.4.2 och 13.4.4 anser vi att bestämmelser som särskilt avser direktåtkomst inte ska förekomma i den nya regleringen. Vår målsättning är dock att omfattningen av det nuvarande utlämnandet av uppgifter inte ska ändras. I de fall en bestämmelse om direktåtkomst kompletteras av en bestämmelse som avser en generell skyldighet att lämna uppgifter kan bestämmelsen som avser direktåtkomst tas bort, och den generella bestämmelsen justeras i vissa avseenden, utan att omfattningen av utlämnandet förändras.

Avseende 7 § tredje stycket TDF finns det dock ingen generell sekretessbrytande bestämmelse. Det innebär att bestämmelsen som i dag särskilt reglerar utlämnande genom direktåtkomst måste ges en motsvarighet i den nya förordningen om utlämnande från Tullverket. Vi föreslår därför att en bestämmelse införs i den nya förordningen om utlämnande från Tullverket med innebörden att under förutsättning att en ekonomisk aktör är registrerad hos en tullmyndighet, i enlighet med artikel 9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex, får Tullverket lämna ut de uppgifter till aktören som den behöver för att kunna fullgöra sina förpliktelser enligt tullagstiftningen som den definieras i 1 kap. 3 § tullagen.

Som en följd av vårt förslag i denna del bör även 27 kap. 7 § OSL ändras, se avsnitt 13.2.3.

13.7.3 Visst utlämnande till Skatteverket

Vårt förslag: Nuvarande bestämmelser i tulldatabasförordningen om uppgiftslämnande till Skatteverket ska med vissa justeringar motsvaras av bestämmelser i den nya förordningen.

Skälen för vårt förslag

I 4 § TDF anges att uppgifter som avses i 2 kap. 3 § första stycket 1, 2, 5–7, 10 och 11 TDL på begäran ska lämnas ut om personer som på olika sätt är aktuella i Skatteverkets verksamhet. Den personkrets som pekas ut förekommer antingen i ett ärende hos Skatteverket, eller är föremål för Skatteverkets kontrollverksamhet avseende mervärdesskatt vid import.

Av 2 kap. 7 § första stycket TDL framgår att Skatteverket får ha direktåtkomst till samma uppgifter, dvs. de som avses i 2 kap. 3 § första stycket 1, 2, 5–7, 10 och 11 TDL, i fråga om personer som är eller kan antas vara skattskyldiga eller förekommer i ett ärende enligt lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter. Någon särskild sekretessbrytande bestämmelse som uttryckligen avser direktåtkomst finns dock inte i tulldatabasförordningen.

I avsnitten 13.5.4 och 13.5.6 ovan har vi redogjort för våra förslag om hur det uppgiftslämnande från beskattningsverksamheten som i dag avgränsats till att avse särskilda personer ska regleras i framtiden. De överväganden som redogjorts för där är också tillämpliga i fråga om Tullverkets utlämnande till Skatteverket som i dag regleras i tulldatabasförordningen. Vi anser därmed att en begränsning i de nya bestämmelserna till uppgifter som behövs för ärendehandläggning, där utlämnandet i dag enbart får omfatta uppgifter om personer som förekommer i ärenden, inte innebär att bestämmelsens omfattning utökas.

Vad gäller personer som inte förekommer i ärenden men som annars är föremål för Skatteverkets kontrollverksamhet avseende mervärdesskatt vid import går det dock inte att i den nya regleringen avgränsa utlämnandet till ärendehandläggning. Om det befintliga utlämnandet skulle avse personer som förekommer i ett ärende om kontroll avseende mervärdesskatt vid import skulle det nämligen redan täckas av bestämmelsens första led. Det innebär att om den nya regler-

ingen skulle föreskriva att uppgifter enbart får lämnas ut för sådana ärenden skulle omfattningen av det nuvarande utlämnandet begränsas. Vi anser därför att den nya bestämmelsen endast ska föreskriva att Tullverket ska lämna ut uppgifter om de behövs i Skatteverkets kontrollverksamhet avseende mervärdesskatt vid import. Enligt vår mening blir innebörden av den nya bestämmelsen i princip oförändrad vid jämförelse med dagens reglering.

Vi föreslår därför att Skatteverket i den nya bestämmelsen ges rätt att ta del av uppgifterna om det behövs för Skatteverkets kontrollverksamhet avseende mervärdesskatt vid import, eller handläggning av ärenden.

13.8 Kronofogdemyndigheten

13.8.1 Utlämnande av uppgifter från Kronofogdemyndigheten ska regleras i en ny förordning

Vårt förslag: Bestämmelser som i sak motsvarar det uppgiftslämnande som i dag regleras i registerförfattningarna för Kronofogdemyndigheten ska föras in i en ny förordning kallad förordningen om utlämnande av uppgifter från Kronofogdemyndigheten.

I förordningen ska det finnas en portalparagraf som anger att den innehåller föreskrifter om Kronofogdemyndighetens utlämnande av uppgifter i vissa fall.

Den nya förordningen ska tillämpas i den verksamhet som omfattas av den föreslagna kronofogdedatalagen.

I den nya förordningen ska införas bestämmelser som motsvarar de bestämmelser som i dag reglerar Kronofogdemyndighetens möjligheter att ta ut avgifter vid utlämnande från dagens databaser.

Skälen för vårt förslag

En ny förordning om utlämnande av uppgifter

Som framgår av avsnitt 13.3.6 föreskrivs i kronofogdedatabasförordningen i dag en skyldighet för Kronofogdemyndigheten att lämna ut vissa uppgifter i utsköpnings- och indrivningsdatabasen till Skatte-

verkets beskattningsverksamhet, Tullverket och Säkerhetspolisen. Kronofogdemyndigheten har även en skyldighet att lämna vissa särskilt angivna uppgifter till Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Några sekretessbrytande bestämmelser som avser utlämnande till enskilda finns dock inte i registerförfattningarna för Kronofogdemyndigheten.

Vi har övervägt om dagens bestämmelser kan motsvaras av nya bestämmelser som förs in i någon annan befintlig författning. Mot bakgrund av att de sekretessbrytande bestämmelserna i dag huvudsakligen avser utlämnande från utsöknings- och indrivningsdatabasen har det framstått som lämpligast att undersöka om de nya bestämmelserna kan införas i befintliga författningar inom det området, företrädevis utsökningsbalken och utsökningsförordningen (1981:981). I de författningarna saknas dock i dag helt bestämmelser om sådan uppgiftsskyldighet som här är i fråga. I utsökningsförordningen finns visserligen vissa bestämmelser som reglerar Kronofogdemyndighetens skyldighet att lämna upplysningar om utmätning i vissa fall, exempelvis till Polismyndigheten om ett skjutvapen utmätts.¹¹⁶ De bestämmelsernas karaktär är dock närmast att likna med förfaranderegler i samband med utmätning, och har få likheter med den uppgiftsskyldighet som i dag regleras i kronofogdedatabasförordningen. Utsökningsbalkens och utsökningsförordningens karaktär i övrigt, med i huvudsak materiella bestämmelser och förfarandebestämmelser, talar mot att införa mer generella bestämmelser om uppgiftslämnande i dessa.

De nya dataskyddsförfattningarna för Kronofogdemyndigheten föreslås dessutom tillämpas i flera olika sammanhang, och inte bara i verksamhet med utökning och indrivning. Eftersom det inte kan uteslutas att nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet eller andra sekretessbrytande bestämmelser kan komma att införas avseende uppgifter som behandlas i Kronofogdemyndighetens verksamhet framstår det som olämpligt att föra in de nya bestämmelserna i utsökningsbalken eller utsökningsförordningen.

Vi har inte funnit någon annan författning som framstår som lämplig att föra in de nya bestämmelserna i. Vi föreslår därför att de bestämmelser om utlämnande av uppgifter som i dag finns i kronofogdedatabasförordningen ska motsvaras av bestämmelser i en ny förordning.

¹¹⁶ 6 kap. 24 § utsökningsförordningen.

Förordningens namn och portalparagraf

Liksom för övriga nya förordningar om utlämnande anser vi inte att den nya förordningens namn endast bör avse uppgiftsskyldigheter. Det kan nämligen inte uteslutas att även upplysningsbestämmelser vid ett senare skede kan komma att tas in i förordningen, eller att nya sekretessbrytande bestämmelser i förhållande till enskilda införs. Förordningens namn bör därför vara *förordningen om utlämnande av uppgifter från Kronofogdemyndigheten*.

Eftersom bestämmelser som möjliggör eller kräver utlämnande finns i flera olika sammanhang bör förordningens portalparagraf upplysa om att den innehåller bestämmelser om utlämnande av uppgifter från Kronofogdemyndigheten i vissa fall, men att regleringen i förordningen inte är uttömmande.

Förordningens struktur

Förordningen bör innehålla allmänna bestämmelser och bestämmelser om avgifter. Förordningen bör även innehålla bestämmelser om Kronofogdemyndighetens skyldighet att lämna ut uppgifter.

Tillämpningsområde

Vi har i avsnitten 13.5.1, 13.6.1 och 13.7.1 ovan lämnat förslag med innebörden att de nya förordningarna om uppgiftslämnande från beskattningsverksamheten, folkbokföringsverksamheten och Tullverket ska ha samma materiella tillämpningsområde som de föreslagna nya datalagarna. Som vi redan påpekat avser dock dagens sekretessbrytande bestämmelser för Kronofogdemyndigheten främst uppgifter som i dag får registreras i utsöknings- och indrivningsdatabasen. Det går därför att ifrågasätta om den nya förordningens tillämpningsområde bör vara lika brett som den föreslagna kronofogdedatalagens materiella tillämpningsområde.

Eftersom den nya förordningen kan komma att få en samlande funktion bör dock tillämpningsområdet enligt vår mening inte begränsas. I likhet med vad vi redogjort för bl.a. i avsnitt 13.5.1 om beskattningsverksamheten kan den nya förordningen komma att rymma fler bestämmelser i framtiden än den föreslås göra i dag. Mot bak-

grund av att vi i stycket nedan föreslår att dagens bestämmelser om Kronofogdemyndighetens rätt att ta ut avgifter för utlämnande ska motsvaras av bestämmelser i den nya förordningen blir betydelsen av att tillämpningsområdet inte formuleras för snävt än större. Vi anser därför att den nya förordningens tillämpningsområde bör motsvara den föreslagna kronofogdedatalagens materiella tillämpningsområde.

Bestämmelser om Kronofogdemyndighetens rätt att ta ut avgifter

Som framgår av bl.a. avsnitt 13.5.1 får en myndighet bara ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. En myndighet får dock bestämma storleken på vissa avgifter endast efter särskilt bemyndigande från regeringen.¹¹⁷ I dag ges Kronofogdemyndigheten rätt att ta ut avgifter för utlämnande av uppgifter från sina olika databaser enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen genom en bestämmelse i lag som återfinns i 2 kap. 30 § första stycket KFMdbL. I bestämmelsens andra stycke anges att rätten att ta ut avgifter inte får innebära en inskränkning i rätten att ta del av och mot fastställd avgift få kopia eller utskrift av en allmän handling enligt tryckfrihetsförordningen, eller en registrerads rätt enligt artikel 12.5 i EU:s dataskyddsförordning.

Eftersom vi föreslår att nya dataskyddsförfattningar ska ersätta dagens registerförfattningar behöver även bestämmelser om Kronofogdemyndighetens rätt att ta ut avgifter vid utlämnande motsvaras av nya bestämmelser. Kronofogdemyndigheten har dessutom uppgett att det finns ett behov av att även i fortsättningen ha möjlighet att ta ut avgifter för utlämnande av uppgifter, något som sker i stor utsträckning till exempelvis kreditupplysningsföretag. Dessa nya bestämmelser bör enligt vår mening finnas i samma sammanhang som de nya bestämmelser som reglerar utlämnandet i sak, dvs. den nya förordningen om Kronofogdemyndighetens utlämnande av uppgifter.

En bestämmelse som motsvarar bestämmelsen i 2 kap. 30 § första stycket KFMdbL bör därför införas i den nya förordningen om utlämnande av uppgifter. Även bestämmelsen om hur möjligheten att ta ut avgifter förhåller sig till rätten att få ut allmänna handlingar, eller rätten att få information enligt dataskyddsförordningen, bör ha en

¹¹⁷ 3 och 5 §§ avgiftsförordningen (1992:191).

motsvarighet i den nya förordningen. Däremot bör tillägget i nuvarande 2 kap. 30 § första stycket KFMdbL, som anger att avgifterna får tas ut enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen, inte införas i den nya förordningen eftersom regleringen i sin helhet kommer finnas på förordningsnivå.

Av 18 § KFMdbL framgår i dag att Kronofogdemyndigheten fastställer avgifter för utlämnande av uppgifter ur databaserna. Avgift ska dock inte tas ut vid utlämnande av uppgifter till annan myndighet när utlämnandet följer av en skyldighet i lag eller förordning. En bestämmelse med motsvarande innebörd bör också föras in i den nya förordningen om uppgiftslämnande från Kronofogdemyndigheten.

13.8.2 Utlämnande till Skatteverket

Vårt förslag: Bestämmelserna om uppgiftslämnande till Skatteverket i den nya förordningen ska med vissa justeringar motsvaras av nuvarande bestämmelser samt visst utökad uppgiftslämnande som behövs för dataanalyser och urval.

Skälen för vårt förslag

Personer som förekommer i ett ärende

Av 7 § KFMdbF framgår att uppgifter som avses i 2 kap. 5 § 1–7 KFMdbL på begäran ska lämnas ut till Skatteverket om uppgifterna avser en person som förekommer i ett ärende hos Skatteverket.

Av 2 kap. 27 § första stycket andra meningen KFMdbL framgår att Skatteverket i dess beskattningsverksamhet och i verkets handläggning enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter får ha direktåtkomst till samma uppgifter, dvs. uppgifter som anges i 2 kap. 5 § 1–7 KFMdbL. Någon ytterligare begränsning av direktåtkomsten finns inte i lagen och någon särskild sekretessbrytande bestämmelse som uttryckligen avser direktåtkomsten finns inte i kronofogdedatabasförordningen.

I avsnitten 13.5.4 och 13.5.6 ovan har vi redogjort för våra förslag om hur det uppgiftslämnande från beskattningsverksamheten som i dag avgränsats till att avse särskilda personer ska regleras i framtiden. De överväganden som redogjorts för där är också tillämpliga i fråga

om Kronofogdemyndighetens utlämnande till Skatteverket. Vi anser därmed att en begränsning i de nya bestämmelserna till uppgifter som behövs för ärendehandläggning, där utlämnandet i dag enbart får omfatta uppgifter om personer som förekommer i ärenden, innebär att bestämmelsens omfattning inte utökas. Vi anser därför att den nya bestämmelsen endast ska föreskriva att Kronofogdemyndigheten ska lämna ut uppgifter om de behövs i Skatteverkets handläggning av ärenden.

Vi föreslår därför att Skatteverket i den nya bestämmelsen ges rätt att ta del av uppgifterna om det behövs för Skatteverkets handläggning av ärenden.

En utökad uppgiftsskyldighet – dataanalyser och urval

I avsnitt 14.10 om dataanalyser och urval gör vi bedömningen att Skatteverket bör ges tillgång till vissa uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet som dagens reglering inte omfattar. Överväganden och bedömningar i fråga om den föreslagna utökningen framgår av det kapitlet.

Utlämnande till folkbokföringsverksamheten

Av 7 a § KFMdbF framgår att uppgifter om adress och andra kontaktuppgifter, genomförd avhysning, utmätning och delgivning, och tillgångar i utlandet på begäran ska lämnas ut till Skatteverket om det behövs för handläggning av ärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsverksamheten. Bestämmelsen är inte begränsad till att avse personer som förekommer i den angivna verksamheten. Däremot är bestämmelsen i dag förenad med ett krav på att utlämnandet ska ske på begäran.

Vi föreslår därför att Skatteverket i den nya bestämmelsen ges rätt att ta del av uppgifterna om det behövs för Skatteverkets handläggning av ärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsverksamheten.

13.8.3 Utlämnande till Tullverket

Vårt förslag: Bestämmelserna om uppgiftslämnande till Tullverket i den nya förordningen ska med vissa justeringar motsvaras av nuvarande bestämmelser.

Skälen för vårt förslag

Av 7 § KFMdbF framgår att uppgifter som avses i 2 kap. 5 § 1–7 KFMdbL på begäran ska lämnas ut till Tullverket om uppgifterna avser en person som förekommer i ett ärende hos Tullverket. Av 2 kap. 27 § KFMdbL första stycket framgår att Tullverket har rätt att ta del av uppgifterna genom direktåtkomst. I likhet med regleringen av Skatteverkets direktåtkomst till uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet finns dock inte någon ytterligare begränsning av direktåtkomsten i lagen och någon särskild sekretessbrytande bestämmelse som uttryckligen avser direktåtkomsten finns inte heller i kronofogdedatabasförordningen.

Som vi redogjort för i avsnitt 13.8.2 anser vi att en begränsning i de nya bestämmelserna till uppgifter som behövs för ärendehandläggning, där utlämnandet i dag enbart får omfatta uppgifter om personer som förekommer i ärenden, inte innebär att bestämmelsen omfattning utökas.

Vi föreslår därför att Tullverket i den nya bestämmelsen ges rätt att ta del av uppgifterna om det behövs för Tullverkets handläggning av ärenden.

13.8.4 Utlämnande till Säkerhetspolisen

Vårt förslag: Bestämmelserna om uppgiftslämnande till Säkerhetspolisen i den nya förordningen ska med vissa justeringar motsvaras av nuvarande bestämmelser.

Skälen för vårt förslag

Av 8 § KFMdbF framgår att uppgifter som avses i 2 kap. 5 § 1–7 KFMdbL på begäran ska lämnas ut till Säkerhetspolisen om uppgifterna avser en person som förekommer i ett ärende om särskild personutredning enligt 3 kap. 17 § säkerhetsskyddslagen (2018:585). Av 2 kap. 27 § KFMdbL första stycket framgår att Säkerhetspolisen har rätt att ta del av uppgifterna genom direktåtkomst. I likhet med regleringen av Skatteverkets och Tullverkets direktåtkomst till uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet finns dock inte någon ytterligare begränsning av direktåtkomsten i lagen och någon särskild sekretessbrytande bestämmelse som uttryckligen avser direktåtkomsten finns inte heller i kronofogdedatabasförordningen.

Som vi redogjort för i avsnitt 13.8.2 anser vi att en begränsning i de nya bestämmelserna till uppgifter som behövs för ärendehandläggning, där utlämnandet i dag enbart får omfatta uppgifter om personer som förekommer i ärenden, inte innebär att bestämmelsen omfattning utökas.

Vi föreslår därför att Säkerhetspolisen i den nya bestämmelsen ges rätt att ta del av uppgifterna om det behövs för Säkerhetspolisens handläggning av ärenden om särskild personutredning enligt 3 kap. 17 § säkerhetsskyddslagen (2018:585).

13.9 Skyddet för den personliga integriteten

Vår bedömning: Förslagen om nya bestämmelser om uppgiftslämnande är förenliga med skyddet för den personliga integriteten.

Skälen för vår bedömning

De språkliga justeringar vi föreslår

I avsnitten ovan har vi redogjort för våra förslag till nya bestämmelser om utlämnande av uppgifter för Skatteverkets beskattnings- respektive folkbokföringsverksamheter, Tullverket och Kronofogdemyndigheten. De nuvarande bestämmelserna behöver enligt våra bedömningar förändras bl.a. på grund av komplexiteten i befintliga bestäm-

melser (främst när det gäller beskattningsverksamheten) och på grund av den nya struktur som vi har föreslagit ska gälla den kompletterande dataskyddsregleringen.

Våra förslag utgår dock från att omfattningen av informationsutbytet så långt som möjligt ska vara oförändrat. Vi har därför föreslagit nya bestämmelser som huvudsakligen motsvarar vad som gäller i dag i fråga om vilka uppgifter som avses, vem som får ta del av vilka uppgifter, samt vilka behov som ska föreligga hos mottagaren i detta sammanhang. De faktiska förändringar som föreslås i dessa avseenden är rent språkliga. Skyddet för den personliga integriteten bör därför inte vare sig förbättras eller försämrats av våra förslag i dessa avseenden.

Uppgiftsskyldighet som inte utgår från en personkrets

I syfte att kompensera för bortfallet av den särskilda regleringen av direktåtkomst har vi föreslagit att de sekretessbrytande bestämmelser som i dag avser en särskild personkrets hos mottagaren ska motsvaras av nya bestämmelser som i stället utgår från mottagarens behov. Det innebär också att bestämmelserna utformas i enlighet med övriga sekretessbrytande bestämmelser. Vår bedömning är att det är tveksamt om fortsatt utlämnande genom direktåtkomst skulle vara möjligt om en sådan justering inte görs.

Vi har föreslagit att bestämmelser som i dag avser en viss personkrets i stället ska utgå från de behov som föreligger i den mottagande myndighetens verksamhet, antingen med eller utan angivande av ärendehandläggning. I de flesta fall är det enligt vår bedömning tydligt att de föreslagna nya bestämmelserna inte kan anses utgöra en förändring av omfattningen av uppgiftsskyldigheten. Det gäller exempelvis för uppgiftslämnande som i dag avser en person som förekommer i ett ärende som i stället föreslås avse behov i mottagarens ärendehandläggning. Vad gäller visst utlämnande från beskattningsverksamheten till Kronofogdemyndigheten finns det dock skäl att i det här sammanhanget närmare beröra de överväganden vi gjort.

I enlighet med vår målsättning att inte förändra omfattningen av det nuvarande informationsutbytet har vi i vissa fall bedömt att utlämnande i den utsträckning det behövs för mottagarens ärendehandläggning inte är en lämplig lösning. Det rör de fall där nuvarande be-

stämmelser inte kan uppfattas vara begränsande avseende för vilka ändamål mottagaren får hämta in uppgifterna, utan där det som är avgörande för utlämnandet är om en person ingår i den utpekade personkretsen eller inte. Så är fallet när utlämnande av beskattningsuppgifter får ske avseende en person som har ansökt om skuldsanering eller F-skuldsanering, är registrerad som gäldenär hos Kronofogdemyndigheten, eller make eller motsvarande till sådana personer. I dessa fall har vi bedömt att utlämnandet i stället ska ske i den utsträckning det behövs i Kronofogdemyndighetens verksamhet med skuldsanering eller F-skuldsanering, respektive utsökning och indrivning.

Vi har bedömt att omfattningen av det nuvarande utlämnandet i detta sammanhang inte förändras av vårt förslag. Vår bedömning baserar sig dels på att Kronofogdemyndigheten är skyldig att tillämpa bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning, dels på utformningen av den materiella verksamhetsregleringen av de olika formerna av skuldsanering samt myndighetens verksamhet med utsökning och indrivning. Enligt dataskyddsförordningen får Kronofogdemyndigheten inte samla in uppgifter som inte är berättigade i förhållande till de ändamål de behandlas och den materiella verksamhetsregleringen styr de ändamål för vilka Kronofogdemyndigheten får samla in uppgifter.

Mot bakgrund av den materiella regleringens utformning avseende myndighetens uppgifter i de respektive verksamheterna, bl.a. avseende vilken kontroll som ska utföras av myndigheten samt vilka förhållanden som är avgörande vid olika förfaranden som regleras, bedömer vi att myndigheten inom angivna verksamheter även i fortsättningen kommer att sakna rättslig grund för att samla in beskattningsuppgifter om andra personer än de som registreras som gäldenärer inom verksamheten med utsökning och indrivning och personer som ansökt om någon form av skuldsanering, samt make eller motsvarande. I sammanhanget kan även uppmärksammas att Kronofogdemyndigheten har uppgett till utredningen att myndighetens behov av att ta del av beskattningsuppgifter inom angiven verksamhet blir tillgodosett genom nuvarande reglering.

Det skulle dock kunna ifrågasättas om inte verksamhetsbegreppet trots allt kan anses innebära en utökad omfattning av utlämnandet av beskattningsuppgifter till Kronofogdemyndigheten. Som vi nyss nämnt har dock Kronofogdemyndigheten uppgett att myndigheten för angivna verksamheter saknar behov av att ta del om beskattnings-

uppgifter om andra personer än de som anges i dagens reglering, dvs. andra personer än personer som ansökt om någon form av skuldsanering eller personer som är registrerade som gäldenär hos myndigheten, samt make eller motsvarande till dessa personer. De förändringar vi föreslår är därmed inte motiverade av att Kronofogdemyndigheten gett uttryck för att dagens reglering är för begränsande i förhållande till de behov som finns i verksamheterna. Förslagen är i stället motiverade av den förändring vi föreslagit avseende att ingen särreglering av olika former av elektroniskt utlämnande ska förekomma. Vår sammantagna bedömning i det avseendet är att en teknikneutral reglering är en förutsättning för en ändamålsenlig dataskyddsreglering som också medför ett adekvat skydd för enskildas personliga integritet.

Förändringar i den materiella verksamhetsregleringen skulle dock kunna få till följd att det inom Kronofogdemyndigheten uppstår ett behov av att ta del av beskattningsuppgifter om andra personer än i dag. Det kan inte uteslutas att det i sammanhanget även uppstår ett behov av att meddela föreskrifter som närmare preciserar Skatteverkets möjligheter att lämna ut personuppgifter elektroniskt till Kronofogdemyndigheten. En konsekvens av vårt förslag om hur elektroniskt utlämnande ska regleras är dock att direktåtkomst eller andra former av elektroniskt utlämnande endast bör regleras särskilt i författning om sådan åtkomst behöver begränsas, och sådana bestämmelser kan meddelas med stöd av regeringens restkompetens. I en situation där ny reglering av Kronofogdemyndighetens verksamhet medför ett utökat behov av beskattningsuppgifter, dvs. om andra personer än i dag, finns det utrymme för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att vid behov meddela föreskrifter som begränsar Skatteverkets möjlighet att lämna ut uppgifter elektroniskt till Kronofogdemyndigheten.

Sammanfattningsvis anser vi därför att våra förslag avseende utlämnande av uppgifter från beskattningsverksamheten till Kronofogdemyndigheten är förenliga med skyddet för den personliga integriteten.

Uppgiftsskyldighet som inte kräver en begäran

Vi har genomgående föreslagit att bestämmelser som avser utlämnande till andra myndigheter inte ska ske på begäran.

Sekretessbrytande bestämmelser som inte kräver en begäran från mottagaren förekommer i dag bl.a. för folkbokföringsverksamheten

och Tullverket i form av bestämmelser som anger att den utlämnande myndigheten har en skyldighet att *underrätta* vissa andra offentliga aktörer om vissa förhållanden som den utlämnande myndigheten får kännedom om eller som i övrigt förekommer inom verksamheten. Våra förslag innebär dock inte att dagens bestämmelser om uppgiftsskyldighet förändras till sådana om underrättelseskyldighet.

Sekretessbrytande bestämmelser som inte kräver en begäran finns också i rättsliga sammanhang som ligger utanför ramen för vårt uppdrag. De exempel vi tagit upp i avsnitt 13.4.1 är de skyldigheter olika verksamhetsgrenar inom Skatteverket har att lämna uppgifter inom myndigheten redan när det i den utlämnande verksamheten *kan antas* att en uppgift har betydelse hos mottagaren. Våra förslag innebär dock inte att dagens uppgiftsskyldighet förändras så att den inträder redan när den utlämnande myndigheten kan anta att uppgifterna har en betydelse i mottagarens verksamhet.

Sekretessbrytande bestämmelser som inte kräver en begäran finns i dag även i skattedatabasförordningen. Dessa bestämmelser är dock utformade på så sätt att utlämnandet endast ska ske *i den utsträckning det behövs* i mottagarens verksamhet. En förutsättning för att uppgiftsskyldigheterna ska föreligga är att beskattningsverksamheten har kännedom om sådana omständigheter som medför att det är klarlagt att uppgifterna behövs hos mottagaren. Avseende några av dessa bestämmelser har regeringen uttalat att i praktiken kommer ett utlämnande i samtliga fall att föregås av en ursprunglig begäran om att få ut uppgifter av ett visst slag. Vi har tidigare noterat att det går att ifrågasätta på vilket sätt en sådan möjlighet till utlämnande på eget initiativ i praktiken skiljer sig från utlämnande efter en begäran exempelvis om avisering av ändringar eller en stående begäran om utfående av uppgifter med vissa intervall.

Vår motivering till att föreslå att uppgifter inte längre ska kräva en begäran från mottagaren är inte att uppgiftslämnandet i fortsättningen ska kunna ske spontant eller redan vid ett antagande om att mottagaren kan behöva uppgifterna. Motiveringen är i stället att inte hindra uppgiftslämnande genom olika tekniska lösningar, se avsnittet nedan.

För att det inte ska råda några tvivel om att uppgiftsskyldighet som i dag förutsätter en begäran från mottagaren även fortsättningsvis kräver att den mottagande myndigheten i någon form begärt att få ta del av uppgifterna har vi föreslagit ett förbud mot utlämnande

på initiativ av den utlämnande myndigheten. Förbudet är avsett att hindra spontanutlämnande eller utlämnande som enbart baserar sig på ett antagande hos den utlämnande myndigheten om att uppgifterna kan ha betydelse för mottagarens verksamhet. Förbudet måste enligt vår mening anses utgöra en tillräcklig åtgärd för att hindra att information som inte är efterfrågad av mottagaren ska kunna lämnas ut med stöd av de nya bestämmelserna. Den ändring som vi föreslår i fråga om att utlämnande inte längre behöver ske på begäran måste därför anses utgöra en mindre revidering av redan föreliggande skyldigheter att lämna ut uppgifter. Vår bedömning är därför att förslagen i detta avseende är förenliga med målsättningen om ett adekvat skydd för den personliga integriteten.

Ett utökad utlämnande genom direktåtkomst?

Bestämmelser som särskilt reglerar sekretessgenombrott för direktåtkomst är motiverade av integritetsskäl. Genom bestämmelserna begränsas den utlämnande myndighetens möjlighet att lämna ut information genom direktåtkomst. Även utformningen av sekretessbrytande bestämmelser, dvs. om ett utlämnande ska ske på begäran eller inte, är i många fall motiverade av en avvägning mellan behov, effektivitet och integritetsskydd. Vi har dock föreslagit att sekretessbrytande bestämmelser som avser direktåtkomst ska upphävas och inte ha någon motsvarighet i den nya regleringen. Vi har även lämnat vissa övriga förslag i syfte att möjliggöra olika former av elektroniskt utlämnande, med innebörden att uppgiftslämnande inte enbart får ske på begäran, och att de uppgifter som avses inte ska begränsas till vissa personer. Frågan är då i vilken utsträckning våra förslag om att justera och anpassa regleringen av utlämnande av uppgifter för att ge myndigheterna utökade möjligheter till elektroniskt utlämnande är förenligt med skyddet för den personliga integriteten.

All automatiserad behandling av stora mängder personuppgifter kan på ett generellt plan medföra risker från integritetssynpunkt. Ett omfattande elektroniskt utlämnande av personuppgifter kan innebära att uppgifterna får en större spridning, vilket förhöjer riskerna. Utöver de bestämmelser om uppgiftsskyldighet som föreslås avseende dataanalyser och urval (se avsnitt 14.10) samt en kodifiering av sådant utlämnande som i dag delvis sker med stöd av generalklausu-

len i 10 kap. 27 OSL (se avsnitt 13.5.5) föreslår vi dock inte att uppgifter som i dag inte får lämnas ut ska få göra det. Våra förslag avser i stället i huvudsak sådant elektroniskt uppgiftslämnande som redan förekommer.

Uppgiftslämnande genom direktåtkomst har under en lång tid ansetts utgöra en särskilt integritetskänslig form av utlämnande, vilket vi utvecklar närmare i avsnitt 11.2.2 och därför inte återger här. Regeringen har dock nyligen, i ett lagstiftningsärende avseende i vilken form uppgifter ska lämnas elektroniskt mellan olika aktörer inom vården, uttalat att det inte [längre] är en stor skillnad mellan direktåtkomst och en elektronisk fråga-svar-funktion vad gäller risken för integritetsintrång.¹¹⁸ Detta är en bedömning som vi delar, främst på grund av att dataskyddsförordningen numera är den primära rättskällan avseende dataskydd. När det övervägs på vilket sätt information ska överföras måste det nämligen enligt dataskyddsförordningen, som vid all annan personuppgiftsbehandling, göras ett flertal avvägningar mellan de intressen som talar för en viss teknisk lösning, och de integritets-skäl som talar emot. Den tekniska lösning som den personuppgifts-ansvariga myndigheten väljer ska kunna utformas så att principerna för dataskydd genomförs i den aktuella behandlingen. I den mån principerna för dataskydd inte bedöms kunna genomföras vid en särskild form av informationsöverföring måste en annan form väljas. För att direktåtkomst ska anses vara en lämplig form av överföring krävs följaktligen att långt fler förutsättningar är uppfyllda än att den sekretessbrytande bestämmelsen är tillräckligt brett formulerad. De krav som måste vara tillgodosedda innan en direktåtkomst kan upprättas följer primärt av dataskyddsförordningens krav på uppgifts-minimering, krav på säkerhetsåtgärder och krav på inbyggt dataskydd och dataskydd som standard. Även kravet på att göra en konsekvens-bedömning inför en övervägd behandling som kan medföra en hög risk, där även samråd med IMY kan krävas, medför att integritets-riskerna vid ett utlämnande genom direktåtkomst bör anses vara avsevärt mindre i dag än tidigare, se avsnitt 11.7.3.

I avsnitt 11.7.2 har vi dessutom gjort bedömningen att det är av stor vikt att myndigheterna ges möjlighet att utnyttja den form av informationsöverföring som ger det bästa integritetsskyddet och de största effektivitetsvinsterna i det enskilda fallet. Vi har även bedömt att det inte kan uteslutas att utlämnande genom direktåtkomst ger

¹¹⁸ Prop. 2021/22:177, *Sammanhållen vård och omsorgsdokumentation*, s. 79.

fördelar ur integritetshänseende som inte med självklarhet kan uppnås med andra former av elektronisk informationsöverföring.

I avsnitt 11.7.5 har vi dessutom föreslagit att elektroniskt utlämnande av uppgifter endast ska få ske om det inte är olämpligt. En rättslig möjlighet för myndigheterna att medge en annan myndighet direktåtkomst eller elektroniskt utlämnande av uppdaterad information medför därmed inget krav på myndigheten att medge sådan åtkomst eller tillgång. Det går därför inte att med säkerhet säga om, och i sådant fall när och i vilken omfattning, ett utökat uppgiftslämnande genom direktåtkomst från Skatteverket, Tullverket eller Kronofogdemyndigheten, faktiskt kommer att ske, trots att våra förslag i detta kapitel bl.a. syftar till att möjliggöra sådant utlämnande, när det är lämpligt. Mot bakgrund av de stora krav som ställs på myndigheter på båda sidor vid upprättandet av ett system för direktåtkomst, och som följer av dataskyddsförordningen, förefaller det nämligen troligt att uppgiftslämnande i första hand kommer ske genom andra former av elektronisk informationsöverföring.

Vår bedömning är att en väl analyserad och förberedd direktåtkomst, där de inblandade myndigheterna övervägt och löst frågor som bl.a. rör sekretesskydd och dataskydd på båda sidor, vidtagit behövliga säkerhetsåtgärder samt begränsat eventuell överskotts-information, inte behöver innebära större risker för den enskildes integritet än vid ett annat elektroniskt utlämnande av personuppgifter. I vissa fall kan det i stället medföra ett förhöjt integritetsskydd. Genom dataskyddsförordningens bestämmelser, som redogörs för i avsnitt 11.7.3, bör det enligt vår mening finnas en tillräcklig garanti för att eventuella nya system för utlämnande genom direktåtkomst analyseras och förbereds väl, och inte införs om det finns lämpligare tillvägagångsätt. I avsnitt 11.7.6 har vi även föreslagit ett krav på myndigheterna att ansvara för att det finns rutiner för regelbunden kontroll av att elektroniskt utlämnande av personuppgifter sker på ett godtagbart sätt från integritetssynpunkt.

Vår sammantagna bedömning är att våra förslag om justeringar och ändringar i förhållande till dagens reglering av uppgiftslämnande är förenliga med målsättningen om ett adekvat skydd för den personliga integriteten.

14 Dataanalyser och urval

14.1 Inledning

Vårt uppdrag innefattar att se över förutsättningarna för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten att använda dataanalyser och urval som verktyg för en effektivare kontrollverksamhet. I uppdraget ingår att analysera och bedöma lämpligheten och utformningen av en reglering som innebär en utökad möjlighet att göra dataanalyser och urval för respektive myndighet. Vi ska också kartlägga vilken information som behövs för att möjliggöra adekvata analyser och urval och föreslå hur tillgång till sådan information bör ges. Det ingår även i uppdraget att bedöma om det finns behov av ändringar i sekretessbestämmelserna eller nya sekretessbestämmelser och då även beakta insynsintresset. Vidare ska vi bedöma vilka regler kring bevarande och gallring som ska gälla för de uppgifter som behandlas, och hur gjorda analyser och urval ska dokumenteras för att tillgodose såväl myndigheternas verksamhetsbehov som behovet av att möjliggöra kontroller av arbetet med analyser och urval i efterhand. Därutöver ska vi säkerställa behovet av skydd för den personliga integriteten och att EU:s dataskyddslagstiftning följs samt lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget avseende myndigheternas möjligheter att använda dataanalyser och urval omfattar samma verksamheter som uppdraget att göra en översyn av de berörda myndigheternas registerlagstiftningar tar sikte på. Det innebär att även Skatteverkets verksamheter enligt lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret med tillhörande förordning (1998:1234) och lagen (2015:898) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter med tillhörande förordning (2015:905) omfattas av uppdraget i denna del. Skatteverket har dock till utredningen uppgett att det inte finns något behov av utökade möjligheter att använda

dataanalyser och urval inom dessa verksamheter. Det innebär att det inte finns något underlag för utredningen i dessa delar. Vi kommer därför inte att lämna förslag avseende dataanalyser och urval som rör Skatteverkets verksamheter med det statliga personadressregistret (SPAR) eller äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna.

Vidare ligger det enligt direktivet inte inom ramen för uppdraget att se över lämpligheten av en ny reglering och lämna författningsförslag som rör Skatteverkets folkbokföringsverksamhet till den del det omfattas av förslagen i betänkandet Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer (SOU 2021:57). Om utredningens överväganden i övrigt får följer även på de förslag som lämnats i det betänkandet ska dock förslag lämnas även på folkbokföringsområdet. Förslagen i nämnda betänkande har omhändertagits och lagändringarna trätt i kraft den 1 maj 2023 (prop. 2022/23:41, bet. 2022/23:SkU8, rskr. 2022/23:156). Våra överväganden till följd av översynen av registerförfattningarna innebär att vi föreslår att den nuvarande folkbokföringsdatabaslagen upphävs och ersätts med en ny lag. Det innebär att våra förslag får följer även på dessa ändringar. Vi kommer därför lämna förslag avseende dataanalyser och urval även på folkbokföringsområdet.

I kapitlet gör vi bedömningen att Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten bör ges utökade möjligheter att använda dataanalyser och urval som verktyg för en effektivare kontrollverksamhet. Vi anser att den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter för att göra dataanalyser och urval för kontrolländamål ska tydliggöras i den föreslagna beskattningsdatalagen, folkbokföringsdatalagen, tulldatalagen och kronofogdedatalagen. Detsamma gäller dataanalyser och urval för att motverka överskuldssättning i Kronofogdemyndighetens verksamhet. I lagarna föreslås därför en reglering av för vilka ändamål uppgifter får behandlas och vilka uppgifter som får behandlas för sådana dataanalyser och urval. Därutöver föreslår vi att vissa uppgiftsskyldigheter gentemot Skatteverket och Tullverket ska utökas.

Vi föreslår även att det ska införas särskilda bestämmelser om krav på dokumentation i lagarna samt bestämmelser i de tillhörande förordningarna om särskilda rutiner som ska gälla vid dataanalyser och urval. Vidare gör vi bedömningen att den föreslagna generella bestämmelsen om att personuppgifter inte får behandlas under längre

tid än vad som behövs med hänsyn till ändamålet med behandlingen även bör gälla vid dataanalyser och urval.

Våra överväganden och förslag i fråga om det finns behov av ändringar i sekretessbestämmelserna eller av nya sekretessbestämmelser finns i avsnitten 15.3 och 15.4.

Slutligen gör vi en samlad bedömning av om den behandling av personuppgifter som förslagen ger upphov till är proportionerlig i förhållande till riskerna för den personliga integriteten. Vi gör också en bedömning av förslagets förenlighet med kraven i EU:s dataskyddsförordning¹ och annan reglering till skydd för enskildas personliga integritet.

14.2 Myndigheternas kontrollverksamhet

14.2.1 Något om myndigheternas uppdrag och uppgifter

I kapitel 4 finns en översiktlig redogörelse för Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens olika uppdrag och uppgifter. Uppdragen samt de krav på styrning av respektive myndighet som finns innebär att myndigheterna måste vidta olika typer av kontroller för att bedriva verksamheterna på ett korrekt sätt. Myndigheternas uppdrag samt de krav som ställs framgår av ett flertal olika författningar och regeringsbeslut, bl.a. regeringsformen, RF, förvaltningslagen (2017:900), FL, myndighetsförordningen (2007:515), förordningar med myndigheternas instruktioner, EU-rättslig och nationell materiell lagstiftning samt regleringsbrev.

Skatteverkets specifika uppgifter framgår bl.a. av förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket, skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL, inkomstskattelagen (1999:1229), IL, mervärdeskattelagen (2023:200), folkbokföringslagen (1991:481), FOL, och lagen (2022:1697) om samordningsnummer. Skatteverket ansvarar enligt förordningen med instruktion för Skatteverket för att fastställa och ta ut skatter, socialavgifter och andra avgifter så att en riktig uppörd kan säkerställas. Skatteverket ska också fastställa rättvisande taxeringsvärden på fastigheter så att korrekt underlag finns för skatteberäkning och andra ändamål. Vidare ansvarar Skatteverket för frågor

¹ 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).

om folkbokföring och personnamn. Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Skatteverket ska också förebygga och motverka ekonomisk brottslighet och delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.²

Tullverkets uppgifter framgår bl.a. av förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket, EU:s tullagstiftning och tullagen (2016:253), TL. Tullverket ansvarar enligt förordningen med instruktion för Tullverket för att fastställa och ta ut tullar, skatter och avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas. Tullverket ska även övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs. Vidare ska Tullverket förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor och delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.³

När det gäller Kronofogdemyndigheten framgår de specifika uppgifterna bl.a. av förordningen (2016:1333) med instruktion för Kronofogdemyndigheten, utsköningsbalken, UB, lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning, BfL, skuldsaneringslagen (2016:675) och konkurslagen (1987:672). Myndighetens huvudsakliga uppgifter enligt förordningen med instruktion för Kronofogdemyndigheten är indrivning, verkställighet, betalningsföreläggande och handräckning, skuldsanering samt tillsyn i konkurs och tillsyn över rekonstruktörer. Kronofogdemyndigheten ska också verka för att en god betalningsvilja upprätthålls i samhället och att överskuldsättning motverkas. Även Kronofogdemyndigheten ska förebygga och motverka ekonomisk brottslighet och delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.⁴

Av de årliga särskilda regleringsbrev som regeringen beslutar för respektive myndighet framgår vissa ytterligare uppdrag som myndigheterna ska genomföra och redovisa. Det rör inte sällan olika former av kontrollåtgärder och krav på effektivisering. Många krav och mål återkommer år efter år.

Avseende Skatteverket anges i regleringsbrevet för budgetåret 2023 bl.a. att skillnaden mellan de teoretiskt riktiga och de fastställda

² 1, 2 och 6 §§ förordningen med instruktion för Skatteverket.

³ 1–3 §§ förordningen med instruktion för Tullverket.

⁴ 1, 2 och 4 §§ förordningen med instruktion för Kronofogdemyndigheten.

beloppen för skatter och avgifter (skattefelet) ska vara så liten som möjligt.⁵

Vidare har Skatteverket enligt regleringsbrevet vissa mål och rapporteringskrav om folkbokföringsfelet. Uppgifterna i folkbokföringen ska hålla en hög kvalitet och folkbokföringsfelet ska vara så litet som möjligt. Skatteverket ska bedöma folkbokföringsfelets storlek och redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att öka kvaliteten i folkbokföringen. Skatteverket ska särskilt beskriva hur fel förebyggs och vilka åtgärder som vidtagits för att stärka möjligheterna att utifrån riskbedömningar prioritera arbetet med att minska felen.

Skatteverket ska även generellt redovisa hur resurserna i huvudsak har prioriterats till olika områden där kontrollerna kan uppnå bästa möjliga effekt och områden där risk för fel och fusk är hög. Därtill ska Skatteverket redovisa de viktigaste verksamhets- och it-utvecklingsinsatserna som har genomförts under året.

Även i Tullverkets regleringsbrev för budgetåret 2023 anges bl.a. att skillnaden mellan de teoretiskt riktiga och de fastställda beloppen för skatter och avgifter (skattefelet) ska vara så liten som möjligt.⁶ När det gäller Tullverkets kontrollverksamhet ska ambitionsnivån enligt regleringsbrevet öka avseende att förhindra smuggling av narkotika, vapen och explosiva varor liksom att förhindra storskalig eller frekvent illegal införsel av alkohol och tobak. Samtidigt måste insatserna balanseras mot myndighetens ansvar inom samtliga risk- och restriktionsområden. Även Tullverket ska redovisa de viktigaste verksamhets- och it-utvecklingsinsatserna som har genomförts under året.

I Kronofogdemyndighetens regleringsbrev för budgetåret 2023 anges bl.a. att myndigheten ska bidra till att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och bidra till ett väl fungerande samhälle för allmänhet och företag samt motverka brottslighet. Vidare framgår att myndigheten har tillförts tillfälliga medel under 2021–2023 för att digitalisera och automatisera verksamheten. Myndigheten ska även redovisa de viktigaste verksamhets- och it-utvecklingsinsatserna som har genomförts under året.⁷

⁵ Regeringsbeslut 2022-12-22, Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Skatteverket, Fi2022/03445 (delvis).

⁶ Regeringsbeslut 2022-12-22, Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Tullverket, Fi2022/03445 (delvis).

⁷ Regeringsbeslut 2022-12-22, Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Kronofogdemyndigheten, Fi2022/03445.

14.2.2 Allmänt om myndigheternas utrednings- och kontrollverksamhet

Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten arbetar med kontroll på flera olika sätt och för olika syften. Det kan t.ex. handla om extern kontroll i den operativa verksamheten som grundar sig på materiella bestämmelser om befogenheter för kontroll, eller om intern kontroll av mer administrativ karaktär för att följa upp och planera verksamheten. Den externa kontrollen kan exempelvis avse uppgifter i ett ärende under handläggningens gång eller olika former av efterhandskontroller när ett ärende har avslutats.

Begreppet kontrollverksamhet kan leda tanken till kontroller som sker i efterhand för att ta reda på om ett visst utfall har blivit korrekt eller inte. I likhet med bedömningar som har gjorts av tidigare utredningar där bl.a. frågor om myndigheters kontrollverksamhet varit aktuella anser vi att kontroll ska ges en vid definition i detta sammanhang. Kontroll bör ses som en aspekt av myndigheternas arbete genom hela ärendehanteringens eller beslutsprocessen. Det avser därmed åtgärder som myndigheterna vidtar från det att information lämnas till enskilda, genom hela beslutsprocessen, fram till dess att eventuella efterhandskontroller sker. Med andra ord avses kontroller som sker före, under eller efter handläggnings- eller beslutsprocessen.⁸ Genom denna definition finns större möjligheter att se över myndigheternas förutsättningar att använda dataanalyser och urval såväl preventivt som reaktivt för att upprätthålla en effektiv kontrollverksamhet.

För att utföra sina uppgifter, fatta korrekta beslut och minska risken för och förekomsten av fel i respektive verksamhet har Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten vissa myndighets-specifika utrednings- och kontrollbefogenheter som regleras i olika materiella författningar. Förutsättningarna för myndigheternas kontroll skiljer sig åt eftersom deras respektive uppdrag ser olika ut. Exempelvis har Skatteverket och Tullverket en mer omfattande kontrollverksamhet än Kronofogdemyndigheten.

Av relevans i sammanhanget är även vissa generella föreskrifter i myndighetsförordningen. Enligt 3 § myndighetsförordningen ansvarar

⁸ SOU 2014:16, *Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*, s. 71–74 och SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 109–110. Se även Ds 2022:13, *Utökad informationsutbyte*, s. 66–67.

en myndighets ledning inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Av 6 § första stycket myndighetsförordningen följer att myndigheterna fortlöpande ska utveckla verksamheten.

Vidare ska myndigheterna enligt 23 § FL se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Bestämmelsen innebär bl.a. att kraven på omfattningen av myndighetens utredningsåtgärder kan variera med hänsyn till ärendets karaktär. Exempelvis behöver en myndighet i praktiken inte vara lika aktiv om ärendet avser en enskilds begäran om att få en förmån av det allmänna, som i ett ärende som avser myndighetens ingripanden mot någon enskild.⁹ Enligt 9 § första stycket FL ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Mer specifika regler om utredningsansvar kan också finnas i vissa specialförfattningar, t.ex. 40 kap. 1 § SFL.

14.2.3 Myndigheternas specifika utrednings- och kontrollverksamhet

Skatteverkets beskattningsverksamhet

Allmänt om kontroll inom beskattningsverksamheten

För att Skatteverket ska kunna uppfylla sitt uppdrag att bl.a. säkerställa en riktig uppbörd är myndighetens arbete med skattekontroll ett viktigt verktyg. Arbetet bidrar också till att upprätthålla privatpersoners och företags vilja att göra rätt, vilket är av grundläggande betydelse för ett väl fungerande samhälle. Skattekontroll bidrar även till minskad illojal konkurrens. Målet med skattekontrollen är att rätt skatt ska betalas. Kontrollen kan därför resultera i ett beslut om att den skattskyldige har betalat in såväl för mycket som för lite skatt.

Skatteverket arbetar med kontroll på flera olika sätt. Som exempel kan nämnas att alla deklarationer som lämnas in till myndigheten, både från privatpersoner och företag, kontrolleras inledningsvis maskinellt. Utifrån resultatet av de maskinella kontrollerna väljs sedan

⁹ Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 308.

vissa deklARATIONER ut för ytterligare kontroll. Vid dessa kontroller kan Skatteverket t.ex. ställa frågor om uppgifter som finns eller saknas i deklARATIONEN eller begära klagöranden om underlag till deklARATIONEN. Inom vissa områden, där risken för skattefel är särskilt stor, gör Skatteverket s.k. riktade kontroller. Det kan handla om svartarbete, oredovisade inkomster och olika former av skatteupplägg. Skatteverket kombinerar ofta kontrollverksamheten med informationsåtgärder, branschsamverkan eller andra åtgärder. Erfarenheterna från kontrollerna ger myndigheten kunskap om vilka fel som ofta förekommer, och denna kunskap kan sedan användas för att exempelvis förbättra myndighetens informations- och kontrollinsatser.

Skatteverkets arbete med att bedöma skattefelet utvecklas över tid och vissa metoder och områden har tillkommit. Skatteverket upp gav i årsredovisningen 2022 att arbetet med att bedöma det totala skattefelet fortfarande var under uppbyggnad och de bedömningar som myndigheten redovisade för 2022 utgjorde därför endast delar av det totala skattefelet. Resultatet är därmed inte direkt jämförbart med de bedömningar som gjordes i Skatteverkets årsredovisning 2021. Totalt bedömde dock Skatteverket att det kontrollerbara skattefelet för inkomst av tjänst och näringsverksamhet för privatpersoner till 12,1 miljarder kronor, vilket utgjorde 1,5 procent av den fastställda skatten 2022.¹⁰

Den huvudsakliga regleringen av Skatteverkets kontrollbefogenheter inom beskattningsverksamheten finns i skatteförfarandelagen. Ytterligare materiella regler av betydelse för Skatteverkets kontrollverksamhet finns bl.a. i inkomstskattelagen, mervärdesskattelagen, socialavgiftslagen (2000:980) och de olika punktskattelagarna, såsom lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter, LPK.

Utöver skattekontrollen utför Skatteverket även kontrollverksamhet inom ramen för andra författningar som i dag omfattas av tillämpningsområdet för lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, skattedatabaslagen (SdbL). Det rör sig bl.a. om verksamhet enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete och lagen (2020:548) om omställningsstöd.

¹⁰ Skatteverkets årsredovisning 2022, s. 29.

Skatteförfarandelagen

Förfarandet vid uttag av skatter och avgifter regleras i huvudsak i skatteförfarandelagen. Lagen innehåller bestämmelser om bl.a. Skatteverkets kontroll av deklARATIONER och om revisioner. Skatteverkets kontroll inom detta område utgår från den uppgiftsskyldighet enskilda har gentemot myndigheten samt myndighetens kontrollbefogenheter.

I 14–39 kap. finns bestämmelser om kontrolluppgifter, deklARATIONER och övriga uppgifter. Bestämmelserna i 15–35 kap. avser enskildas uppgiftsskyldigheter gentemot Skatteverket. I 37 kap. finns bestämmelser om Skatteverkets möjligheter att förelägga enskilda för att fullgöra uppgiftsskyldighet, medverka personligen och lämna uppgift. Exempelvis får Skatteverket förelägga den som inte har fullgjort en uppgiftsskyldighet enligt 15–35 kap. att fullgöra skyldigheten.¹¹

I 40–42 kap. finns ytterligare regler om utredning och kontroll. Bestämmelserna rör Skatteverkets skyldighet att utreda och kommunicera, revisionsförfarandet, tillsyn över kassaregister och kontrollbesök. Skatteverkets utredningsskyldighet formuleras som att Skatteverket ska se till att ärendena blir tillräckligt utredda.¹²

Viss särskild reglering om analys av relevans för skattekontroll finns i 33 b kap. SFL. I 33 b kap. 2 § anges att uppgifter om rapporteringspliktiga arrangemang ska lämnas som underlag för Skatteverkets utbyte av upplysningar enligt 12 d § lagen (2012:843) om administrativt samarbete inom Europeiska unionen i fråga om beskattning. Uppgifterna ska även lämnas som underlag för skattekontroll och analys av risker i skattesystemet. Med skattekontroll avses t.ex. att göra riskbaserade urval för skatterevisioner eller andra utredningsåtgärder för kontroll i enskilda fall eller att kontrollera att andra uppgifter som ska lämnas till ledning för beskattningen faktiskt lämnas och är korrekta. Med analys av risker i skattesystemet avses mer allmänna analyser av skattesystemet som kan leda t.ex. till rättsliga ställningstaganden från myndigheten eller att myndigheten uppmärksammar lagstiftaren på att det kan behöva göras en viss ändring.¹³ Den nu gällande skattedatabaslagen har kompletterats med en ändamålsbestämmelse i 1 kap. 4 § 6 e till följd av bestämmelserna i 33 b kap. SFL.

¹¹ 37 kap. 2 § första stycket SFL.

¹² 40 kap. 1 § SFL.

¹³ Prop. 2019/20:74, *Genomförande av EU:s direktiv om automatiskt utbyte av upplysningar som rör rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang*, s. 206.

Några övriga författningar

Ytterligare regler om Skatteverkets kontroll som inte direkt avser skattekontroll finns som anges ovan i ett flertal andra författningar. Exempelvis finns regler om uppgiftslämnande, föreläggande och kontrollbesök i 35–36 a §§ lagen om stöd vid korttidsarbete samt regler om uppgiftslämnande, föreläggande, revision och kontrollbesök i 8–13 §§ lagen om omställningsstöd.

Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

Allmänt om kontrollen av uppgifter inom folkbokföringsverksamheten

Skatteverket vidtar en rad olika åtgärder för att minska folkbokföringsfelet, dvs. förekomsten av fel i folkbokföringen i förhållande till lagstiftningens krav. För att säkra en korrekt folkbokföring genomför Skatteverket kontrollåtgärder. Det görs i olika delar av ärendehantering, såväl innan som efter registrering av uppgifter. Skatteverket har valt att dela in ärendehantering i ärendegrupperna ”Flytta till Sverige”, ”Bosättning” och ”Övrigt”.¹⁴

Den preventiva kontrollen innebär att en inkommande anmälan granskas innan beslut tas. Den aktualiseras såväl vid flyttningsanmälningar inom och till Sverige som vid anmälningar som avser flyttningar till utlandet. Kontrollen i efterhand handlar om att granska om en befintlig uppgift i folkbokföringsdatabasen är korrekt, exempelvis efter att Skatteverket mottagit en underrättelse om felaktig adress. Kontrollerna kan även vara initierade av Skatteverket.¹⁵

Folkbokföringen har tagit fram en kontrollinriktning där Skatteverket inom givna förutsättningar utvecklar kontrollarbetet mot de områden där risken för fel och fusk är högst. I kontrollinriktningen ingår bl.a. att arbeta förebyggande i olika kommunikationskanaler för att sprida kunskap i samhället om vikten av att vara rätt folkbokförd. De förebyggande åtgärderna riktas mot områden där risken för fel är hög eller kan innebära allvarlig skada för individ eller samhälle.¹⁶

Under 2022 har Skatteverkets hantering av inkomna underrättelser om felaktig folkbokföring förenklats med maskinella avslut och

¹⁴ Skatteverkets årsredovisning 2022, s. 64 och 71.

¹⁵ Prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 17.

¹⁶ Skatteverkets årsredovisning 2022, s. 69.

fördelningsregler utifrån bl.a. risk. Användning av AI som stöd för risk och urval har även utvecklats. Det totala folkbokföringsfelet har av Skatteverket skattats till cirka 200 000 individer eller 1,9 procent av Sveriges befolkning år 2020.¹⁷

Sedan den 1 maj 2023 har folkbokföringsverksamheten genom ändringar i bl.a. lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, folkbokföringsdatabaslagen (FdbL), fått utökade möjligheter att göra dataanalyser och urval för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga uppgifter.

De uppgifter som registrerats i folkbokföringen bygger i stor utsträckning på den enskildes egna anmälningar och uppgifter.¹⁸ Det finns även möjligheter för Skatteverket att vidta egna utrednings- och kontrollåtgärder genom bestämmelser i bl.a. folkbokföringslagen.

Folkbokföringslagen

Enligt 1 § första stycket FOL innebär folkbokföring enligt den lagen fastställande av en persons bosättning samt registrering av de uppgifter om personen som enligt folkbokföringsdatabaslagen får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Särskilda regler om utredning och kontroll finns huvudsakligen i 31–33 §§.

Enligt 31 § får Skatteverket förelägga en person som kan antas vara skyldig att göra en anmälan enligt lagen, att antingen göra en sådan anmälan eller lämna de uppgifter eller visa upp de handlingar som behövs för att fullgöra anmälningsskyldigheten. Skatteverket får även i annat fall förelägga en person att lämna de uppgifter eller visa upp de handlingar som behövs för kontroll av bosättningen enligt folkbokföringslagen eller för kontroll eller komplettering av andra uppgifter om en person som får föras in i folkbokföringsdatabasen enligt folkbokföringsdatabaslagen.

Skatteverket får också enligt 32 § förelägga en fastighetsägare eller innehavare av bostadslägenhet, som upplåter en bostad åt någon annan, att uppge till vem bostaden upplåts och om denne med fastighetsägarens eller lägenhetsinnehavarens medgivande upplåter bostaden åt någon annan samt vilka personer som enligt fastighetsägarens eller lägenhetsinnehavarens kännedom bor i fastigheten respektive lägen-

¹⁷ Skatteverkets årsredovisning 2022, s. 14.

¹⁸ Prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 18.

heten. Om någon inte följer ett sådant föreläggande kan Skatteverket besluta om ett nytt föreläggande förenat med vite (37 §). Vidare kan Skatteverket i vissa fall besluta om kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning, om det behövs för bedömningen av frågan om folkbokföring. Om det finns skäl för det får Skatteverket också besluta om kontrollbesök på en fastighet eller i en lägenhet för att kontrollera vilka som kan anses bosatta där (32 a och 32 b §§). Skatteverkets kontrollbefogenheter i folkbokföringen är alltså som utgångspunkt kopplade till handläggning av ärenden.

Tullverket

Allmänt om Tullverkets kontrollverksamhet

Den svenska kontroll som genomförs vid Sveriges gränser utförs av Tullverket, Polismyndigheten och Kustbevakningen. Tullverket ansvarar för kontrollen av varor, Polismyndigheten har huvudansvaret för kontrollen av personer och Kustbevakningen kontrollerar sjötrafiken avseende såväl varor som personer. Tullverkets kontrollbefogenheter finns reglerade i ett flertal olika författningar och syftar i huvudsak till att kontrollera att lagstiftningen på de olika områdena följs.¹⁹

Inom ramen för Tullverkets ansvar för att övervaka och kontrollera trafiken till och från landet så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs, samt för att fastställa och ta ut tullar, skatter och avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas får Tullverket och tulltjänstemän utföra olika typer av kontroller. För att säkerställa en korrekt uppbörd arbetar Tullverket med tillståndsgivning, klarering och efterkontroll i enlighet med Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (ombearbetning), härefter benämnd tullkodexen, och övrig tullagstiftning. Efterkontroller genomförs i form av revisioner och eftergranskningar. Företag kan ansöka om olika tillstånd för att förenkla sin tullhantering, vilka prövas av Tullverket. Klarering är den tullhantering som görs när en vara förs in eller ut över EU:s gräns för att säkerställa att deklara-tions- och uppgiftsskyldigheten enligt tullagstiftningen följs. Vid klareringen beslutar Tullverket om bl.a. tull och andra avgifter och om en vara ska frigöras på den inre

¹⁹ SOU 2022:48, *Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid*, s. 269–270.

marknaden. Under 2022 lämnades nästan 14 miljoner tulldeklARATIONER till Tullverket. Mer än 94 procent klarerades automatiskt i deklARATIONssystemen.²⁰ Med hjälp av spärrar i systemet väljs de deklARATIONER ut som behöver kontrolleras manuellt.

Tullverkets kontroller ska primärt vara baserade på underrättelse- och riskinformation. Det totala flödet av varor är mycket stort och därför prioriterar Tullverket sina kontroller utifrån riskbedömningar. I underrättelsearbetet inhämtas och analyseras information som lämnas vidare till kontrollverksamheten. Underlagen omfattar övergripande inriktningar av kontroller och kontrollarbetet i stort samt underrättelser som är riktade mot specifika kontrollobjekt. Tullverket arbetar datadrivet genom att analysera deklARATIONSDATA för att identifiera mönster eller avvikelser främst för uppbördsbortfall. Tullverket kan genom detta arbete identifiera möjliga fel i varuflödet som tidigare varit okända. Tullverket utför olika typer av kontroller för att säkerställa att deklARATIONs- och anmälningsskyldigheten är uppfylld, både ur ett restriktions- och ett uppbördsperspektiv, samt att ingenting otillåtet förs in i landet.²¹

Skattefelet är skillnaden mellan den uppbörd som fastställs av Tullverket och den uppbörd som skulle ha fastställts om alla uppgifter hade redovisats korrekt i samband med införseln till Sverige. Skattefelet uppstår till följd av den handel som inte har deklarerats eller som har deklarerats felaktigt. Tullverkets uppbörd består av flera olika avgifter, främst tullmedel, mervärdesskatt och andra nationella skatter som exempelvis alkoholskatt och tobaksskatt. Det skattade tullfelet, alltså skillnaden mellan de fastställda och de teoretiskt riktiga beloppen tull, avseende mörkertal i deklARATIONER uppgick under år 2022 till 180 686 tkr.²²

En central reglering i sammanhanget är tullkodexen som ger ramen för kontrollverksamheten vid den yttre gränsen, dvs. vid gränsen mot tredjeland. Vid den inre gränsen, dvs. vid Sveriges gräns mot en annan EU-medlemsstat, förekommer som huvudregel inget tullförfarande. Den kontrollverksamhet som Tullverket får bedriva vid den inre gränsen regleras främst i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen). Vidare finns ytterligare lagar som reglerar kontrollverksam-

²⁰ Tullverkets årsredovisning 2022, s. 12.

²¹ Tullverkets årsredovisning 2022, s. 25–26 och 29.

²² Tullverkets årsredovisning 2022, s. 61 och 63.

heten, bl.a. tullagen och lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter.²³

Tullkodexen

Tullkodexen innehåller de allmänna regler och förfaranden som ska tillämpas på varor som förs in i eller ut ur EU:s tullområde.²⁴ Tullkodexen är omfattande och utgör endast en del av det regelsystem som styr EU:s tullrätt.²⁵ Vid införsel av varor i EU:s tullområde är huvudregeln att varorna ska deklareraras. Alla varor som förs in i EU:s tullområde ska ha tullstatus som antingen unionsvaror eller icke-unionsvaror.²⁶ Unionsvaror är varor som framställts i EU och varor som är i fri omsättning i unionen, vilket innebär att de får befordras utan tullformaliteter inom EU. En icke unionsvara är en vara som inte är en unionsvara. Alla varor som befinner sig i unionens tullområde ska antas ha tullstatus som unionsvaror, såvida det inte fastställs att de inte har tullstatus som unionsvaror (artikel 153.1). Varor som ska föras in i eller ut ur EU:s tullområde omfattas av tullövervakning och får underkastas tullkontroller. Varorna ska kvarstå under tullövervakning under den tid som krävs för att fastställa deras tullstatus. Icke-unionsvaror ska kvarstå under tullövervakning till dess att deras tullstatus ändras eller de förs ut ur unionens tullområde eller förstörs. (artikel 134.1). I syfte att kontrollera riktigheten av uppgifterna i en godtagen tulldeklaration får tullmyndigheterna granska deklARATIONEN och de styrkande handlingarna, begära att deklareranten lämnar andra handlingar, undersöka varorna och ta prover för analys eller för fördjupad undersökning av varorna (artikel 188). De resultat som tullmyndigheten får vid en kontroll av en tulldeklaration ska användas vid tillämpningen av bestämmelserna om det tullförfarande till vilket varorna hänförs (artikel 191.1). Resultatet av tullmyndigheternas kontroll ska ha samma bevisvärde i hela unionens tullområde (arti-

²³ SOU 2022:48, *Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid*, s. 263.

²⁴ Artikel 1 i tullkodexen.

²⁵ SOU 2022:48, *Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid*, s. 264. Två ytterligare rättsakter som har antagits av EU-kommissionen är den s.k. kompletteringsförordningen (Kommissionens delegerade förordning [EU] 2015/2446 av den 28 juli 2015 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning [EU] nr 952/2013 vad gäller närmare regler avseende vissa bestämmelser i unionens tullkodex) och den s.k. genomförandeförordningen (Kommissionens genomförandeförordning [EU] 2015/2447 av den 24 november 2015 om närmare regler för genomförande av vissa bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning [EU] nr 952/2013 om fastställande av en tullkodex för unionen).

²⁶ SOU 2022:48, *Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid*, s. 264.

kel 191.3). Om villkoren för att hänföra varorna till förfarandet i fråga är uppfyllda och förutsatt att eventuella restriktioner har tillämpats och att varorna inte är föremål för några förbud, ska tullmyndigheterna frigöra varorna så snart uppgifterna i tulldeklarationen har kontrollerats eller godtagits utan kontroll (artikel 194.1). Detsamma gäller om kontroll inte kan slutföras inom rimlig tid och varorna inte längre behöver vara tillgängliga för kontrolländamål. Vidare ska varor som ska föras ut ur EU:s tullområde omfattas av tullövervakning och får underkastas tullkontroller (artikel 267.1).

Varor som förs in i eller ut ur EU:s tullområde omfattas alltså av tullövervakning och får underkastas tullkontroller. Enligt artikel 46.1 får tullmyndigheterna genomföra alla tullkontroller som de anser nödvändiga. Tullkontrollerna kan enligt samma artikel särskilt bestå i att undersöka varor, utföra provtagning, kontrollera att de uppgifter som lämnas i en deklaration eller en anmälan är riktiga och fullständiga, kontrollera att dokument finns och är äkta, riktiga och giltiga, granska ekonomiska aktörers räkenskaper och annan bokföring eller undersöka transportmedel, bagage och andra varor som personer för med sig eller bär på sig samt utföra officiella undersökningar och andra liknande handlingar. Andra tullkontroller än slumpvisa kontroller ska enligt artikel 46.2 främst baseras på riskanalys som görs med hjälp av elektronisk databehandlingsteknik i syfte att, på grundval av kriterier som utarbetats på nationell nivå, unionsnivå och, i förekommande fall, internationell nivå, identifiera och bedöma risker och utarbeta nödvändiga motåtgärder. Tullkontroller ska utföras inom en gemensam ram för riskhantering som grundar sig på utbyte av riskinformation och riskanalysresultat mellan tullförvaltningar och genom vilken det fastställs gemensamma riskkriterier och standarder, kontrollåtgärder och prioriterade kontrollområden (artikel 46.3). Riskhanteringen ska enligt artikel 46.4 innefatta aktiviteter som insamling av uppgifter och information, riskanalys och riskbedömning, föreskrifter om och vidtagande av åtgärder samt regelbunden övervakning och översyn av denna process och dess resultat, baserat på internationella och nationella källor och strategier, källor i unionen och unionsstrategier. Vidare ska tullmyndigheterna under vissa förutsättningar utbyta riskinformation och resultat av riskanalys (artikel 46.5). Tullkontroller får även genomföras efter det att varor har frigjorts (artikel 48). EU-kommissionen ska enligt artikel 50 anta åtgärder i form av vissa genomförandeakter. Syftet är bl.a. att säker-

ställa en enhetlig tillämpning av tullkontroller, inkluderande utbyte av resultaten av riskinformation och riskanalys.

Varje person som direkt eller indirekt är involverad i fullgörandet av tullformaliteter eller i tullkontroller ska, på tullmyndigheternas begäran och inom föreskriven tid, tillhandahålla dessa myndigheter alla nödvändiga dokument och uppgifter i lämplig form, och ge dem all nödvändig hjälp för att fullgöra dessa formaliteter eller kontroller (artikel 15.1).

Vidare ska medlemsstaterna samarbeta med kommissionen för att utveckla, underhålla och använda elektroniska system för utbyte av uppgifter mellan olika tullmyndigheter och med kommissionen och för lagring av sådan information i enlighet med kodexen (artikel 16.1).

Tullagen

Tullagen innehåller bestämmelser som kompletterar tullkodexen. I 3 kap. finns regler om tullövervakning och 4 kap. reglerar Tullverkets kontrollverksamhet. Med tullövervakning avses de allmänna åtgärder som vidtas av tullmyndigheterna i syfte att sörja för att främst tulllagstiftningen följs (artikel 5.27 i tullkodexen). Några av de åtgärder som Tullverket får vidta är att förbjuda en förare av eller befälhavare på ett transportmedel som omfattas av tullövervakning att utan Tullverkets medgivande ankomma eller avgå med transportmedlet (3 kap. 5 och 17 §§) eller tillfälligt ta hand om en icke-unionsvara, om det behövs för tullövervakningen (3 kap. 7 §).

Med tullkontroll avses de särskilda åtgärder som vidtas av tullmyndigheterna för att säkerställa efterlevnad av tulllagstiftningen och annan lagstiftning om bl.a. införsel och utförsel av varor (artikel 5.3 i tullkodexen). I 4 kap. finns en rad bestämmelser som reglerar Tullverkets tullkontroller. Tullverket får exempelvis begära att ett transportföretag som befordrar varor, passagerare eller fordon till eller från Sverige ska lämna de aktuella uppgifter om ankommande och avgående transporter som företaget har tillgång till (4 kap. 6 § första stycket). För kontroll av att deklara-tions- och uppgiftsskyldighet enligt tulllagstiftningen har fullgjorts får Tullverket bl.a. undersöka transportmedel, containrar, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras (4 kap. 16 §). Vidare finns i 4 kap. 19–23 b §§ regler om tullkontroll av postförsändelser och försändelser förmedlade av kurir-

företag. Tullverket får även förelägga den som är eller kan antas vara deklara-tions- eller uppgiftsskyldig enligt tullagstiftningen att lämna uppgift som verket behöver för kontroll av att deklara-tions- eller uppgiftsskyldigheten har fullgjorts (4 kap. 24 § första stycket). Föreläggande får också riktas mot den som bedriver verksamhet i vilken uppgift av betydelse för kontrollen av en annan persons deklara-tions- eller uppgiftsskyldighet enligt tullagstiftningen kan hämtas ur handlingar som rör verksamheten, att lämna uppgift om en rätts-handling med någon annan (4 kap. 25 §).

I fråga om revision får Tullverket enligt 4 kap. 26 § besluta om en sådan för att kontrollera att alla nödvändiga dokument och uppgifter har tillhandahållits enligt artikel 15.1 i tullkodexen och att dokumen-ten och uppgifterna är riktiga och fullständiga, och för att göra så-dana kontroller som avses i artikel 48 i tullkodexen (kontroll efter frigörande). Om den reviderade inte samverkar på ett sådant sätt att den inte onödigt hindrar verksamheten hos denne, kan Tullverket förena ett föreläggande med vite (4 kap. 29 §). Bestämmelserna i 4 kap. om föreläggande och revision och om uppgifter och handlingar som ska undantas för kontroll har utformats med SFL som förebild.²⁷ Vidare finns i 4 kap. regler om bl.a. bevissäkring, uppgifter och hand-lingar som ska undantas från kontroll samt regler om tullkontroll av kontanta medel.

Inregränslagen

Regler om kontroll finns även i inregränslagen. Lagen innehåller be-stämmelser om Tullverkets befogenheter vid införsel eller utförsel över Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (EU-land).²⁸ Enligt 2 § inregränslagen får kontroller enligt lagen inte utformas på ett sådant sätt att urvalet av vad och vem som ska kon-trolleras sker slumpmässigt. Enligt förarbetena innebär detta att det måste finnas någon form av misstanke, även en mycket svag sådan, i det enskilda fallet. Misstanken kan vara grundad på exempelvis iakt-tagelser, underrättelser, tips eller riskprofiler. Det kan grunda sig på en relativt trivial omständighet men har lika ofta sin grund i riskpro-filer eller i information som finns hos Tullverket. Med riskprofiler

²⁷ Prop. 2015/16:79, *En ny tullag*, s. 185.

²⁸ 1 § inregränslagen.

avses sammanställningar av olika kriterier eller förhållanden och metoder som har noterats vid den brottslighet som har upptäckts.²⁹ Inregränslagen är endast tillämplig på vissa uppräknade varor.³⁰ I 5–18 §§ inregränslagen finns regler om Tullverkets kontrollverksamhet inom lagens tillämpningsområde. Regleringen innefattar bl.a. vad en tulltjänsteman får undersöka, när Tullverket får omhänderta en vara för att utföra en kontroll samt föreskriver en rätt för Tullverket att göra kontrollbesök och revisioner.

Lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter

LPK har sin grund i punktskattedirektivet³¹ och reglerar flyttning av punktskattepliktiga varor samt kontroll avseende punktskattepliktiga varor vid vägtransporter och vid försändelser med post. I LPK finns även bestämmelser om kontroll av upplagshavare inom uppskovsförfarandet. Bestämmelserna har sin grund delvis i rådets direktiv (EU) 2020/262 av den 19 december 2019 om allmänna regler för punktskatt, i den ursprungliga lydelsen (1 kap. 1 §). Med punktskattepliktig vara avses tobaksvara, alkoholvara och energiprodukt (1 kap. 2 §). I 1 kap. 5 § andra stycket anges att kontroller enligt LPK inte får utformas på sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras sker slumpmässigt. Enligt 1 kap. 6 § får en punktskattepliktig vara flyttas endast om bl.a. de krav i fråga om elektroniskt administrativt dokument, administrativ referenskod, elektroniskt förenklat administrativt dokument, förenklad administrativ referenskod, ersättningsdokument samt säkerhet och anmälningsskyldighet och registrering är uppfyllda. Om en vara som transporterats i strid med bestämmelsen har omhändertagits ska Tullverket i vissa fall besluta om skatt på varan (2 kap. 13 § och 3 kap. 5 §). En särskild avgift (transporttillägg) kan påföras den som gör sig skyldig till överträdelse av lagens administrativa bestämmelser (4 kap. 1 §).³²

Tullverket får enligt 2 kap. 1 § i fråga om punktskattepliktiga varor i vägtransporter som är eller kan antas vara omfattade av 1 kap. 6 § kontrollera att varorna transporteras i enlighet med den bestämmel-

²⁹ Prop. 1995/96:166, *Tullens befogenheter vid den inre gränsen*, s. 56–57.

³⁰ 3 § inregränslagen.

³¹ Rådets direktiv (EU) 2020/262 av den 19 december 2019 om allmänna regler för punktskatt.

³² Jfr SOU 2022:49, s. 273–274.

sen (transportkontroll). Enligt 2 kap. 2 § har Tullverket vid kontrollen bl.a. rätt att undersöka transportmedel, lådor, behållare eller andra utrymmen i transportmedel, containrar eller tankar där punktskattepliktiga varor kan förvaras under transport. Vid transportkontroll i lokal får även utrymmen i lokalen där punktskattepliktiga varor förvaras eller kan antas förvaras undersökas. Enligt 2 kap. 3 § får Tullverket vid genomförande av transportkontroll bl.a. öppna transportmedel, containrar och andra utrymmen som är låsta eller har tillslutits på annat sätt eller bereda sig tillträde till områden som inte är tillgängliga för allmänheten. Enligt 3 kap. 1 § får Tullverket undersöka postförsändelser, såsom paket och brev, för att kontrollera om de innehåller alkohol- eller tobaksvaror.

Pågående lagstiftningsarbete

En särskild utredare har nyligen haft i uppdrag att genomföra en samlad översyn av reglerna om Tullverkets befogenheter inom kontrollverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten. Syftet har varit att skapa en överskådlig, ändamålsenlig och enhetlig reglering av Tullverkets befogenheter och därmed bättre förutsättningar för Tullverket att utföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt. Utredningen har i september 2022 lämnat ett delbetänkande i vilket det bl.a. föreslås att en ny samlad lag, tullbefogenhetslagen, ska införas med bestämmelser om vilka befogenheter som Tullverket och en tulltjänsteman har vid kontrollverksamhet och vid brottsbekämpning.³³ Förslagen innebär att befogenhetsregleringen i ett flertal lagar, bl.a. tullagen och inregränslagen flyttas till den nya lagen.³⁴

Kronofogdemyndigheten

Allmänt om Kronofogdemyndighetens kontroll

Kronofogdemyndigheten har ett flertal arbetsuppgifter. Myndigheten driver bl.a. in skulder genom utmätning av lön och andra ersättningar och genom utmätning av egendom. Under 2022 drev Kronofogdemyndigheten in 14,7 miljarder kr, varav drygt en miljard kronor i ett

³³ SOU 2022:48, *Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid*.

³⁴ Betänkandets förslag har vid tiden för vårt betänkande remissbehandlats.

enskilt indrivningsärende. Av det indrivna beloppet avsåg hälften skulder till staten och offentlig sektor. Vid utgången av 2022 fortsatte privatpersoners (394 000. Den totala skulden hos myndigheten var vid samma tid 173 miljarder kr. Inom den summariska processen ökade antalet ansökningar om betalningsföreläggande, vilka uppgick till 1,3 miljoner.³⁵

Kronofogdemyndigheten har under 2022 genomfört utvecklingsinsatser för att bl.a. öka den interna effektiviteten. Det har handlat om att förenkla och automatisera arbetet med tillgångsutredningar samt ersätta ett systemstöd för försäljning av fast egendom i syfte att underlätta handläggningen. Även ett nytt verksamhetsstöd för skuldsanering har påbörjats i syfte att effektivisera handläggningen av skuldsaneringsärenden, vilka under 2022 uppgick till 28 000 inkomna ärenden.³⁶

Kronofogdemyndighetens möjligheter att bedriva effektiva processer och utföra kontroller är viktiga för att förebygga och motverka ekonomisk brottslighet. Under 2022 resulterade myndighetens arbete för att upptäcka felaktigheter bl.a. i en bedömning av att 761 ansökningar om betalningsföreläggande saknade grund. Dessa motsvarade ett kapitalvärde om 27,4 miljoner kr. Under samma år avlog myndigheten också ansökningar om skuldsanering med koppling till organiserad brottslighet.³⁷

Materiell reglering av Kronofogdemyndighetens huvudsakliga verksamhetsområden summarisk process, verkställighet, konkurs-tillsyn och skuldsanering finns i ett flertal olika författningar. Den materiella regleringen tar sin huvudsakliga utgångspunkt i handläggningen av sådana enskilda ärenden eller mål och innefattar bestämmelser om utrednings- och kontrollbefogenheter.

Utsökningsbalken

Inom området verkställighet finns ett flertal författningar med materiella regler som Kronofogdemyndigheten har att tillämpa.³⁸ Den huvudsakliga regleringen finns i utsökningsbalken. Utsökningsbalken

³⁵ Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2022, s. 9, 20 och 25–26.

³⁶ Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2022, s. 32, 35 och 37.

³⁷ Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2022, s. 44.

³⁸ Se t.ex. utsökningsbalken, lag (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m., lag (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter samt lag (2014:836) om näringsförbud.

är tillämplig i fråga om verkställighet av dom eller annan exekutions-titel, som innefattar betalningsskyldighet eller annan förpliktelse, samt i fråga om verkställighet av beslut om kvarstad eller annan liknande säkerhetsåtgärd.

Verkställighet åvilar Kronofogdemyndigheten. Ansökningar om verkställighet ska göras skriftligen eller muntligen hos Kronofogdemyndigheten. Om en ansökan är så bristfällig att den inte kan läggas till grund för prövning i sak och om sökanden inte följer ett föreläggande att avhjälpa bristen, ska ansökan avvisas.

Skulder drivs in av myndigheten genom utmätning av lön och andra ersättningar, samt genom utmätning av egendom. Kronofogdemyndigheten har möjlighet att hålla förhör med svaranden, om det behövs. Även sökanden kan kallas till sådant förhör och förhör kan också hållas med tredje man. Myndigheten kan förelägga om inställelse till förhör vid vite. Myndigheten får även använda vissa tvångsmedel, t.ex. genomsöka hus, rum eller förvaringsställe vid förrättning.

Vid utmätning ska Kronofogdemyndigheten i den utsträckning som det behövs med hänsyn till ansökans innehåll, tillkommande uppgifter, gäldenärens förhållanden och omständigheterna i övrigt utreda gäldenärens anställnings- och inkomstförhållanden och undersöka om gäldenären har utmätningsbar egendom. Kronofogdemyndigheten får vidta de utredningsåtgärder som är befogade. Myndigheten kan bl.a. ålägga gäldenären att inge förteckning över sina tillgångar eller bestämma inom vilken tid tredje man ska lämna vissa upplysningar.³⁹

Vidare finns i utsökningsbalken ett stort antal detaljerade bestämmelser om förfarandet vid bl.a. utmätning av lön och andra ersättningar samt försäljning av lös eller fast egendom.

Lagen om betalningsföreläggande och handräckning

Inom summarisk process prövar Kronofogdemyndigheten yrkanden om att någon ska åläggas att fullgöras en förpliktelse enligt lagen om betalningsföreläggande och handräckning. Sådana yrkanden kan avse betalningsföreläggande, vanlig handräckning eller särskild handräckning.⁴⁰ Om en ansökan är så bristfällig att den inte kan läggas till grund för handläggning av målet, ska Kronofogdemyndigheten före-

³⁹ 1 kap. 1 och 3 §§, 2 kap. 1, 5, 10, 11 och 17 §§, 4 kap. 9 §, 4 kap. 14 § andra stycket samt 4 kap. 15 § UB.

⁴⁰ 1 § BfL.

lägga sökanden att avhjälpa bristen.⁴¹ Om ansökningen tas upp av Kronofogdemyndigheten, ska svaranden föreläggas att till myndigheten yttra sig inom viss tid.⁴² För det fall en ansökan om betalningsföreläggande eller vanlig handräckning inte bestrids, ska Kronofogdemyndigheten snarast meddela utslag i enlighet med ansökningen.⁴³ Ett utslag meddelas alltså i dessa fall närmast automatiskt utan några ytterligare kontroller från myndighetens sida, om övriga förutsättningar är uppfyllda. När det gäller särskild handräckning ska Kronofogdemyndigheten meddela utslag om ansökan inte bestritts i den utsträckning den är lagligen grundad och de omständigheter som ska läggas till grund för prövningen utgör skäl för att bevilja åtgärden.⁴⁴

Skuldsaneringslagen

Bestämmelser om skuldsanering finns i skuldsaneringslagen. Enligt 1 § skuldsaneringslagen innebär skuldsanering att en gäldenär helt eller delvis befrias från ansvar för betalningen av de skulder som omfattas av skuldsaneringen.

Det är Kronofogdemyndigheten som prövar ärenden om skuldsanering och ärenden om omprövning av ett beslut om skuldsanering.⁴⁵ Kronofogdemyndigheten ska även lämna upplysningar om skuldsanering till svårt skuldsatta fysiska personer som är eller har varit föremål för verkställighet enligt utsökningsbalken.⁴⁶ Om en ansökan om skuldsanering är bristfällig kan Kronofogdemyndigheten förelägga gäldenären att avhjälpa bristen. Myndigheten ska också i den utsträckning det behövs kontrollera i sina register att uppgifterna i ansökan är korrekta och inhämta upplysningar från andra myndigheter om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden.⁴⁷ Om myndigheten har beslutat att inleda skuldsanering ska myndigheten se till att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.⁴⁸

⁴¹ 20 § BfL.

⁴² 25 § BfL.

⁴³ 42 § BfL.

⁴⁴ 43 § BfL.

⁴⁵ 4 § skuldsaneringslagen.

⁴⁶ 2 § skuldsaneringslagen.

⁴⁷ 13 och 15 §§ skuldsaneringslagen.

⁴⁸ 20 § skuldsaneringslagen.

Några övriga författningar

Regler av relevans för tillsyn i konkurs och över rekonstruktörer finns bl.a. i konkurslagen, lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion samt i lönegarantilagen (1992:497). Vidare finns regler om Kronofogdemyndighetens tillsyn över meddelade näringsförbud i lagen (2014:836) om näringsförbud, vilket också är en verksamhet som innehåller inslag av kontroll.

14.2.4 Gränsdragningen mellan kontrollverksamhet och brottsbekämpning

Den kontrollverksamhet vi redogör för i detta sammanhang avser uteslutande sådan kontrollverksamhet som inte utgör brottsbekämpande verksamhet.⁴⁹ Vid sidan av Skatteverkets skatte- och avgiftskontroll och Tullverkets kontrollverksamhet är dessa myndigheter också behöriga myndigheter inom ramen för dataskyddsdirektivet⁵⁰ och brottsdatalagen (2018:1177).⁵¹ Skatteverkets och Tullverkets verksamheter som inte utgör brottsbekämpande verksamhet omfattas av EU:s dataskyddsförordning och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen.

Gränsdragningen mellan kontrollverksamhet och brottsbekämpning är även av materiell betydelse eftersom enskildas skyldighet att medverka skiljer sig mycket åt beroende på om det är fråga om kontrollverksamhet eller brottsutredning. Vid kontrollverksamhet kan myndigheterna tvinga enskilda att t.ex. lämna korrekta och fullständiga uppgifter, att lämna över handlingar eller att bereda kontrollanten tillträde till olika utrymmen såsom fordon eller lokaler. När myndigheterna arbetar med brottsbekämpning får den som är misstänkt för brott aldrig tvingas att bidra till utredningen eller till bevisning. Detta eftersom han eller hon därmed riskerar att belasta sig

⁴⁹ Enligt utredningens direktiv ligger det inte inom ramen för vårt uppdrag att analysera behovet av ändringar i de registerförfattningar som gäller i Skatteverkets respektive Tullverkets brottsbekämpande verksamheter. Samma avgränsning gäller för vårt uppdrag att se över förutsättningarna för myndigheterna att göra dataanalyser och urval för en effektivare kontrollverksamhet.

⁵⁰ 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.

⁵¹ Jfr SOU 2017:29, *Brottsdatalag*, s. 198.

själv på ett sätt som strider mot rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6.1 i Europakonventionen.⁵²

Det är inte alltid enkelt att dra en tydlig gräns mellan Skatteverkets och Tullverkets kontrollverksamhet respektive brottsbekämpande verksamhet. När Tullverket exempelvis utför tullkontroller för att klarera varor och transportmedel kan det leda till ett beslut om att genomföra en fysisk kontroll, som i sin tur kan leda till att misstanke om brott uppstår.

Kontrollverksamhet kan alltså i sig leda till att brott upptäcks eller förhindras. Det gäller för både Skatteverkets och Tullverkets kontrollverksamhet. Ett grundläggande krav för att brottsdatalagen ska vara tillämplig är att den som behandlar personuppgifterna är en behörig myndighet och i egenskap av behörig myndighet behandlar personuppgifter för något av de i lagen angivna syftena.⁵³ Sådan kontroll som här avses utförs dock inte av myndigheterna i brottsbekämpande syfte, även om sådan kontrollverksamhet kan anses ha brottsförebyggande inslag i vissa delar och att myndigheternas verksamhet kan ha effekter på brottsligheten.⁵⁴ Verksamheten avser i stället att i första hand stödja författningen tillämpning av lagstiftningen och att upptäcka olika avvikelser. All offentligrättslig kontrollverksamhet bör därför inte ses som ett sätt att direkt förebygga brott. Det är först när det i kontrollverksamhet finns anledning att anta att ett konkret brott har begåtts eller att någon utövar viss brottslig verksamhet som verksamheten övergår till att bli brottsbekämpande.⁵⁵ I de fall en myndighet är skyldig att anmäla om det uppstått misstanke om brott, medför det inte att anmälaren ska betraktas som behörig myndighet i brottsdatalagens mening, om anmälaren varken har ett brottsbekämpande uppdrag eller utövar myndighet för de syften som brottsdatalagen omfattar.⁵⁶ Av förarbetena till brottsdatalagen framgår vidare att kontrollverksamhet ligger utanför dess tillämpningsområde.⁵⁷

Mot bakgrund av detta ska den behandling av personuppgifter som föranleds av Skatteverkets och Tullverkets kontrollverksamhet i det sammanhang som här är aktuellt enligt vår bedömning ske i enlighet med bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen

⁵² SOU 2017:29, *Brottsdatalag*, s. 198.

⁵³ Jfr 1 kap. 6 § brottsdatalagen. Se även prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 111–112 och prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 112.

⁵⁴ Jfr prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 113.

⁵⁵ SOU 2017:29, *Brottsdatalag*, s. 198–199.

⁵⁶ Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 111.

⁵⁷ Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 113.

och de sektorspecifika författningarna om dataskydd. Den aktuella personuppgiftsbehandlingen kommer därmed inte medföra att dataskyddsdirektivet, brottsdatalagen eller de sektorspecifika registerförfattningarna på brottsdatalagens område blir tillämpliga.

14.2.5 Behovet av en effektiv kontrollverksamhet

Förekomsten av felaktigheter i myndigheternas verksamheter kan leda till olika konsekvenser för samhället. Skatteundandraganden leder till att skatten blir lägre vilket gör att den som medvetet undandrar medel från beskattning får en högre disponibel inkomst. Det innebär också att samhället går miste om skattemedel, vilket får negativa effekter på de offentliga finanserna. Det leder i sin tur till en svagare utveckling av statens och kommunernas inkomster. Minskade skatteintäkter drabbar i slutändan de skattebetalande medborgarna eftersom de antingen får betala mer i skatt för att kompensera uteblivna skatteinkomster eller får en sämre välfärd. I förlängningen kan skatteundandraganden leda till ett minskat förtroende för och tillit till skattesystemet och välfärdsstaten. Det kan också försämra seriösa företags konkurrenskraft i förhållande till de företag som undandrar skatt.⁵⁸ Skatteverket har vidare i en rapport konstaterat att det finns stark empirisk evidens för att skattekontroll i sig samt högre sannolikhet för att bli kontrollerad leder till bättre regelefterlevnad.⁵⁹

Att uppgifterna i folkbokföringen speglar befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden är bl.a. en förutsättning för Skatteverkets fastställande av skatter och även för att andra samhällsfunktioner ska ha ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Uppgifter i folkbokföringen ligger till grund för bl.a. ersättningar och bidrag men även för samhällsplanering och forskning. Om uppgifter i folkbokföringen är felaktiga kan det riskera att exempelvis leda till att befolkningsstatistiken för vissa geografiska områden blir missvisande eller att bidragsutbetalningar och beskattning sker på fel grunder.⁶⁰

⁵⁸ SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, s. 125–126.

⁵⁹ Skatteverket, Rapport 2018-09-09, *Skattekontroll, moral och regelefterlevnad*, s. 4.

⁶⁰ Prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 18.

En effektiv kontrollverksamhet inom Tullverket innebär att mer uppbörd kan tas in till de offentliga finanserna, att konkurrensen mellan företag blir mer rättvis, ett ökat skydd för skyddsvärda växter, djur och kulturföremål, säkrare konsumentprodukter och att farliga varor hindras från att spridas på EU:s inre marknad. Det innebär även att laglig och korrekt in- och utförsel i mindre utsträckning störs av onödiga kontroller. I ett större perspektiv kan det stärka allmänhetens förtroende för myndigheten och i förlängningen tilltron till rättsstaten som helhet.

Kronofogdemyndigheten har en viktig roll att se till att välfärdsstaten inte utnyttjas som verktyg av personer och företag för att tillskansa sig medel på felaktiga grunder. Kronofogdemyndigheten har konstaterat att myndigheten används i brottslig verksamhet för att fastställa, driva in och sanera oriktiga fordringar. Inom verksamheten med betalningsföreläggande förekommer falska ansökningar och ansökningar som grundar sig på brott. Felaktigt fastställda fordringar riskerar att senare hamna för verkställighet av gäldenären. Då finns det små möjligheter att invända mot ett lagakraftvunnet utslag. Vidare kan falska skulder föras fram i ett ärende om skuldsanering och senare omfattas av ett beslut om skuldsanering.

Sammanfattningsvis är det enligt vår uppfattning viktigt att berörda myndigheter ges adekvata och nödvändiga förutsättningar att motverka felaktigheter i respektive verksamhet, inte minst för att upprätthålla legitimiteten och förtroendet för myndigheternas skattefinansierade verksamhet.

14.3 Vad är dataanalyser och urval?

14.3.1 En övergripande beskrivning

I likhet med Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen väljer vi att använda begreppet dataanalyser i betydelsen att använda digitala verktyg och tekniker för att analysera stora mängder data. Dataanalyser kan bl.a. användas för att upptäcka avvikelser, mönster, samband och andra riskindikatorer.⁶¹

Urval avser processen genom vilken urvalsträffar tas fram. För att få fram en urvalsträff används urvalsmodeller som har utformats ut-

⁶¹ SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 110.

ifrån avvikelser, mönster, samband och andra indikatorer som har identifierats med hjälp av dataanalyser. Med andra ord kan urvalsmodeller tillämpas på data som tillgängliggjorts för ett visst ändamål för att upptäcka exempelvis uppgifter som det kan finnas anledning att anta är felaktiga, dvs. urvalsträffar.⁶² Sedan granskas och utvärderas urvalsträffarna för att avgöra vilka som bör kontrolleras närmare samt vilka övriga åtgärder som bör vidtas innan ett eventuellt ärende inleds.

Dagens tekniska verktyg ger myndigheter en möjlighet att använda dataanalyser på ett mer avancerat sätt än vad som var möjligt vid ikraftträdandet av Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens nu gällande registerförfattningar. Vid myndigheter är det ofta dataanalytiker som arbetar med att genomföra dataanalyser och utveckla urvalsmodeller som sedan kan användas i en verksamhet. Dataanalytiker kan arbeta med olika metoder som inbegriper artificiell intelligens (AI), men så behöver inte nödvändigtvis vara fallet.

14.3.2 Något om AI och maskininlärning

För att genomföra dataanalyser och utveckla urvalsmodeller kan myndigheterna använda sig av artificiell intelligens (AI). Det är troligt att sådana tekniker kommer att bli alltmer intressanta för myndigheter att använda i olika delar av deras verksamheter ju mer sådana verktyg utvecklas. AI är en teknik som är under snabb utveckling och den kan användas på en mängd olika sätt inom olika delar av samhället. Genom tekniken kan stora effektivitetsvinster uppnås, samtidigt som den också kan ge upphov till olika risker. Myndigheten för digital förvaltning, DIGG, har uppskattat att det ekonomiska värdet av ett fullständigt införande av nuvarande AI-teknik i svensk offentlig förvaltning skulle uppgå till cirka 140 miljarder kr. Därutöver bedömer DIGG att det kan finnas indirekta ekonomiska värden i form av bl.a. ökad rättvisa.⁶³

Det finns ingen enhetlig definition av AI. Europeiska kommissionen har definierat AI som att det avser system som uppvisar intelligent beteende genom att analysera sin miljö och vidta åtgärder

⁶² SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 110.

⁶³ Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), *Främja den offentliga förvaltningens förmåga att använda AI*, delrapport i regeringsuppdraget I2019/01416/DF och I2019/01020/DF (delvis), s. 9.

– med viss grad av självständighet – för att uppnå specifika mål.⁶⁴ I kommissionens förslag till en ny AI-förordning definieras system med artificiell intelligens (AI-system) som programvara som utvecklats med en eller flera tekniker och metoder [...] och som, för en viss uppsättning människodefinierade mål, kan generera utdata såsom innehåll, förutsägelser, rekommendationer eller beslut som påverkar de miljöer som de samverkar med.⁶⁵ Syftet med förslaget till förordning om AI är bl.a. att harmonisera regler om AI inom EU. Förordningen kommer få betydelse för myndigheters användning av AI i det fall den blir gällande.

Det som utmärker AI från andra metoder för automation är AI-teknikens förmåga att lära sig och bli smartare över tid.⁶⁶ Inom AI finns flera olika delområden. Hit hör bl.a. maskininlärning, där logiken inte längre är exakt programmerad på förhand, utan tränas på stora datamängder med syfte att själv förstå samband mellan datapunkter. Ju mer processorkraften ökar, desto mer komplexa tillämpningar kan göras med AI.⁶⁷

Ett moment som tillkommer med maskininlärda algoritmer är att den behöver tränas under en viss period innan den tas i drift. Det finns inget motsvarande moment vid programmering av traditionella algoritmer. När AI och maskininlärda algoritmer tränas hanteras olika former av indata i en stor mängd och det kan ske i olika lager. Området för system som hanterar många olika lager av indata och som med hjälp av maskininlärning uppdaterar sina algoritmer kallas djupinlärning. Systemen i sig kallas neurala nätverk.⁶⁸ Djupinlärning är en form av maskininlärning.⁶⁹

När en maskininlärdd algoritm tränas krävs att den har tillgång till stora mängder data för att den ska kunna förbättra sig själv. Mängden data som används vid träningen av en modell kan i sig vara en nödvändig faktor för att kunna garantera rättssäkra förfaranden. Av rättssäkerhetsskäl krävs även att träningen har ägt rum med just den typ av data som sedan ska användas i skarpa fall. Om så inte görs ökar

⁶⁴ European Commission, *A definition of AI: main capabilities and disciplines*, Independent High-level Expert Group on Artificial Intelligence set up by the European Commission in June 2018.

⁶⁵ Artikel 3.1 i förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om harmoniserade regler för artificiell intelligens (rättsakt om artificiell intelligens) och om ändring av vissa unionslagstiftningsakter, COM(2021) 206 final.

⁶⁶ Regeringskansliet, Näringsdepartementet (2018), *Nationell inriktning för artificiell intelligens*, s. 4. Informationsmaterial, N2018.14.

⁶⁷ SOU 2018:25, *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*, s. 149.

⁶⁸ SOU 2018:25, *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*, s. 149–150.

⁶⁹ Datatilsynet, *Artificial intelligence and privacy*, Report, januari 2018, s. 6.

riskerna för fel och rättsosäkerhet om dataunderlaget varit bristfälligt under AI-systemets ”upplärningsprocess”.⁷⁰ Ett annat sätt att beskriva det på är om den data som används vid utvecklandet och användning av AI inte håller tillräckligt hög kvalitet, t.ex. på grund av felaktigheter i registreringar, systematiska (medvetna eller omedvetna) fel i insamlandet, val av källor eller märkning av data, kan risker uppstå i form av felaktiga eller på annat sätt oönskade resultat.⁷¹ I många fall kan kvaliteten av den data som används vara viktigare än kvantiteten. När en modell tränas är det viktigt att den data som väljs ut för träningen är representativ i förhållande till det problem som ska lösas.⁷² Tillgången till olika typer av infrastruktur är också av betydelse för utveckling och användning av AI då vissa delar i AI-utveckling kräver tillgång till stora mängder data och mycket stor beräkningskapacitet.⁷³

14.3.3 Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens arbete med dataanalyser och urval i dag

Skatteverkets beskattningsverksamhet

En grundläggande del i Skatteverkets uppdrag är att säkerställa en korrekt uppbörd. En del i det uppdraget är att myndigheten ska genomföra olika typer av kontroller. Riskhantering fungerar då som en metod för att säkerställa att Skatteverket riktar sina resurser dit de behövs som mest. I dag arbetar Skatteverket brett med riskhantering i verksamheten enligt en särskild riskhanteringsmodell.⁷⁴ Urvalsarbetet är en del av riskhanteringsarbetet och handlar om att planlägga ärenden för kontroll eller andra åtgärder. Urvalsarbetet inleds med ett identifierat behov av urval och avslutas när en urvalsträff skickas till processen för ärendehantering.

När t.ex. en deklaration avseende inkomstskatt, arbetsgivardeklaration, ansökan om godkännande för F-skatt eller ansökan om registrering för mervärdesskatt inkommer vill myndigheten undersöka om det finns några risker för fel eller fusk, om det saknas underlag som

⁷⁰ SOU 2018:25, *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*, s. 212.

⁷¹ Regeringskansliet, Näringsdepartementet (2018), *Nationell inriktning för artificiell intelligens*, s. 10. Informationsmaterial, N2018.14.

⁷² Datatilsynen, *Artificial intelligence and privacy*, Report, januari 2018, s. 11.

⁷³ Regeringskansliet, Näringsdepartementet (2018), *Nationell inriktning för artificiell intelligens*, s. 11. Informationsmaterial, N2018.14.

⁷⁴ Riskmodellen utgår från parametrarna identifiera, analysera, värdera och prioritera, utföra samt utvärdera.

medför att komplettering krävs eller om mer utredning behöver företas. Inom detta arbete är dataanalyser och urval verktyg som Skatteverket använder för att effektivisera kontrollverksamheten. Exempelvis gör myndigheten maskinella urval som bygger på riskanalyser för att välja ut deklARATIONER för vidare kontroll. Riskerna kan bl.a. identifieras utifrån myndighetens tidigare erfarenheter eller från omvärldsanalyser. Urvalet kan ske både innan och efter handläggningen av ett visst ärende. Ytterligare områden där Skatteverket använder dataanalyser och urval i dag är bl.a. yrkanden om rot- och rutavdrag och internprissättning. I dag arbetar myndigheten ofta på ett sätt som innebär att urval görs när det skett en viss händelse i ett ärendeflöde, t.ex. genom att en ansökan om godkännande för F-skatt eller en deklARATION inkommer.

Skatteverket använder olika typer av modeller för urval. Det kan handla om manuella modeller eller modeller som är baserade på AI-metoder, såsom maskininlärning. Skatteverkets ambition är att öka användningen av AI inom urvalsarbetet, som i nuläget till stor del bygger på erfarenhetsdrivna urvalsmodeller.

Urvalsmodeller kan tillämpas både vid handläggningen av ärenden eller vid kontroll i efterhand. I det förstnämnda fallet tillämpas modellerna ärende för ärende. Skatteverket har uppgett att urvalsmodellerna tillämpas mer sällan för att göra kontroller i efterhand eftersom det är bättre att upptäcka fel inför beslut och eventuella utbetalningar. Analyser och urval utgör enligt myndigheten kärnan i kontrollverksamheten för att på ett resurseffektivt sätt kunna identifiera kontrollobjekt bland den stora mängd ärenden som hanteras.

Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

I folkbokföringsverksamheten arbetar Skatteverket för närvarande med att uppdatera riskanalyser och implementera den riskhanteringsmodell som redan används inom beskattningsverksamheten. Arbetet med analyser och urval har inte kommit lika långt inom folkbokföringsverksamheten som beskattningsverksamheten. En del i detta är att arbetet med folkbokföringen har varit mer av registrerande karaktär, och det är först på senare tid som de vidare samhällskonsekvenserna av en felaktig folkbokföring har börjat diskuteras.

I dagsläget försöker Skatteverket bedöma risken för felaktigheter om uppgifter i ett nytt ärende skulle registreras. Detta görs för att identifiera vilka ärenden som behöver utredas närmare. Riskanalyser sker även för efterhandskontroller, ofta baserat på underrättelser från enskilda och andra myndigheter. De parametrar som används för att identifiera vilka ärenden där det finns högst risk för fel tas fram manuellt, dvs. inte genom maskinella dataanalyser, baserat på myndighetens erfarenheter.

Skatteverkets folkbokföringsverksamhet har den 1 maj 2023 fått utökade möjligheter att göra dataanalyser och urval genom en ny reglering i folkbokföringsdatabaslagen och förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, folkbokföringsdatabasförordningen (FdbF). Syftet med den nya regleringen är att ge Skatteverket bättre möjligheter att minska fel i folkbokföringsverksamheten.⁷⁵ Den nya regleringen innebär att folkbokföringsdatabaslagen har kompletterats med en ny ändamålsbestämmelse som innebär att uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information som behövs för dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga uppgifter i folkbokföringsverksamheten.⁷⁶ Det har även införts bestämmelser om att det i folkbokföringsverksamheten ska finnas en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i 1 kap. 4 a § angivna ändamålen (analys- och urvalsdatas).⁷⁷ I analys- och urvalsdatasen får vissa angivna uppgifter behandlas om vissa personkretsar.⁷⁸ Det rör sig framför allt om uppgifter som i dag får finnas i folkbokföringsdatabasen. Regeringen har även föreskrivit i folkbokföringsdatabasförordningen att i databasen får sådana uppgifter behandlas som ska lämnas av andra myndigheter till Skatteverket för kontroll av uppgifter i folkbokföringsverksamheten. Uppgifter om fastigheter, byggnader, lagfarter och tomträtter får också behandlas.⁷⁹ Vidare finns i lagen vissa särskilda bestämmelser om sökbegrepp, krav på dokumentation och längsta tid för behandling.⁸⁰ I förordningen finns en bestämmelse som anger

⁷⁵ Prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 1.

⁷⁶ 1 kap. 4 a § FdbL.

⁷⁷ 2 a kap. 1 § FdbL.

⁷⁸ 2 a kap. 2–3 §§ FdbL.

⁷⁹ 5 c § FdbF.

⁸⁰ 4–6 §§ FdbL.

att Skatteverket ska ha rutiner för utformningen av urvalsmodeller och användandet av sökbegrepp i analys- och urvalsdata-basen.⁸¹

Tullverket

Tullverket har till följd av sitt uppdrag omfattande kontrollverksamhet som innefattar utförande av riskanalyser för att välja ut exempelvis vilka transporter av varor som särskilt bör kontrolleras. Det görs också för att granska tulldeklarationer i efterhand för att säkerställa en riktig uppbörd, vilket t.ex. kan leda till att revisioner inleds. För att möjliggöra urval till riskbaserade kontroller gör myndigheten analyser av olika slag. En sådan typ av analys är mer övergripande analyser där olika data bearbetas för att exempelvis upptäcka trender som tullkontrollerna kan inriktas på. Utifrån resultaten av analyserna och nationella och EU-gemensamma riskkriterier kan vissa riskfaktorer identifieras, vilka i sin tur utgör grunden för en riskprofil eller spärr.⁸² Det sker sedan en automatisk jämförelse mellan deklarationer och dessa riskprofiler och spärrar. De automatiska riskanalyserna resulterar i utfall, som efter manuell granskning kan innebära en rekommendation i fråga om att en viss in- eller utförsel ska selekteras för kontroll. Förutom de riskanalyser som sker på nationell nivå pågår också arbete på EU-nivå för att möjliggöra EU-gemensamma riskanalyser i centrala system, dvs. i EU-gemensamma system och lagringsytor.

Den data som bearbetas kan exempelvis bestå av samtliga uppgifter som lämnas av ekonomiska aktörer enligt tullkodexen med kompletterande lagstiftning, underrättelseinformation eller tips från ekonomiska aktörer eller andra tullmyndigheter. Myndigheten har i dag ett särskilt verksamhetsstöd för att underlätta utförandet av analys- och urvalsverksamheten. Till verksamhetssystemet görs en selektiv överföring av olika data till en separat lagringsyta för att möjliggöra analyser skilt från de skarpa verksamhetssystemen. Data från den brottsbekämpande verksamheten hålls logiskt separerad från data inom den övriga tullverksamheten. Samma tjänstemän kan dock arbeta med analyser och urval vad gäller såväl illegala och farliga varor som uppbörd och restriktioner.

⁸¹ 5 b § FdbF.

⁸² En spärr innebär att myndigheten inom sina system lägger in olika parametrar som när de är uppfyllda innebär att de deklarationer som uppfyller parametrarna hindras från att klareras. En riskprofil fungerar på motsvarande sätt, men används inom området säkerhet och skydd.

De urval som Tullverket i dag gör är regelbaserade, dvs. det finns tydliga kriterier för urvalen som går att uttrycka. Myndigheten använder sig inte i så stor utsträckning av prediktiva analyser⁸³ i dag, men avser att arbeta mer med sådana analysmetoder i framtiden.

Exempel på analyser som myndigheten utför är mönsteranalyser. Syftet med dessa är att identifiera vissa företeelser. Det kan röra sig om fysiska eller juridiska personer som kan misstänkas för felaktigheter inom områdena uppbörd och restriktioner, organiserad brottslighet eller annan kriminalitet och lagöverträdelse, varusändningar (tulldeklarationer) innehållande felaktigheter som kan leda till uppbördsbortfall eller restriktionsbrott samt varusändningar som inte har blivit tullbehandlade.

Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndigheten har uppgett att myndigheten för närvarande har begränsade tekniska verktyg för att genomföra dataanalyser i verksamheten, men att det finns en ambition om att utveckla dessa. I dag arbetar myndigheten med manuell hantering för att t.ex. upptäcka otillbörliga eller brottsliga ansökningar om betalningsförelägganden. Detsamma gäller arbetet för att upptäcka felaktiga beslut om lönegaranti inom konkurstillsynen.

Analysverktyg används inom Kronofogdemyndighetens arbete med att motverka överskuldssättning. Det handlar om att ta fram sammanställningar för att t.ex. göra skuldanalyser över kön och ålder. Myndigheten gör också vissa prediktiva analyser i syfte att förutse eller bedöma sannolikheten för vissa skeenden baserat på den data som myndigheten har tillgång till.

Ett exempel på analysarbete som bedrivs vid Kronofogdemyndigheten är att ta fram en prediktionsmodell över återkommande gäldenärer. Myndigheten kan genom användning av sådana verktyg bli mer effektiv i sitt arbete med att motverka överskuldssättning genom t.ex. särskilda och riktade informationsinsatser.

Kronofogdemyndigheten har även utforskat förutsättningarna för att använda s.k. nätverksanalyser inom verksamheten med verkställighet. Genom sådana analyser skulle myndigheten kunna identifiera fler utmättningsbara tillgångar hos dem som kan men inte vill betala.

⁸³ Vid prediktiva analyser används data och algoritmer för att förutse vad som sannolikt kommer att hända, se vidare avsnitt 14.6.2.

14.3.4 Dataanalyser och urval i andra sammanhang

Försäkringskassan

Försäkringskassan har i en promemoria från 2018 beskrivit hur myndighetens kontrollarbete ser ut. I promemorian anges att Försäkringskassan under de senaste åren har utvecklat s.k. urvalsprofiler inom flera förmåner. Dessa bygger på dataanalyser av mönster och samband i hur förmånerna används. Urvalsprofilerna används i stor utsträckning för att styra handläggningen, t.ex. för att prioritera ärenden för uppföljning och förnyad utredning. Urvalsprofiler kan även användas för att identifiera ärenden med hög risk för felaktigheter, som väljs ut för ytterligare kontroll innan eller efter utbetalning. Riskbaserad urvalsprofilering har framför allt använts av Försäkringskassan för att välja ut ärenden för kontroll efter utbetalning, men it-utveckling har gjort det möjligt att använda riskbaserade kontroller även innan utbetalning i vissa förmåner. Ett exempel är tillfällig föräldrapenning, där riskbaserade kontroller tidigare enbart gjorts i efterhand.⁸⁴

Försäkringskassan ska enligt myndighetens instruktion bl.a. säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott.⁸⁵ Bestämmelser om myndighetens personuppgiftsbehandling finns i 114 kap. socialförsäkringsbalken (SFB).⁸⁶ I regleringen av ändamål finns ingen särskild bestämmelse som omfattar analys- och kontrollverksamhet.⁸⁷ I 114 kap. 10 § SFB finns emellertid en bestämmelse som ger uttryck för finalitetsprincipen.

Centrala studiestödsnämnden

Den 1 juli 2020 trädde vissa nya bestämmelser i studiestödsdatalagen (2009:287) i kraft. Regeringen gjorde i förarbetena bedömningen att testverksamhet generellt sett är en sådan administrativ åtgärd som krävs för att Centrala studiestödsnämnden, CSN, ska kunna utföra studiestödsverksamheten. Det ansågs därför inte krävas något ytter-

⁸⁴ Försäkringskassan, *Försäkringskassans kontrollarbete – kartläggning och förslag på fortsatt arbete*, PM 2018:3, s. 31.

⁸⁵ 2 § 3 förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

⁸⁶ För närvarande pågår ett lagstiftningsarbete avseende en översyn av dataskyddsregleringen för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Förslag har lämnats av regeringen i prop. 2023/24:29, *En ny dataskyddsreglering på socialförsäkringsområdet*. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 15 februari 2024.

⁸⁷ Se 114 kap. 7 § SFB.

ligare författningsstöd, utöver myndighetens materiella verksamhetsreglering, i form av t.ex. en ny ändamålsbestämmelse för att CSN ska kunna behandla personuppgifter för att testa nya system.⁸⁸

Vidare bedömde regeringen att finalitetsprincipen skulle utgöra den yttersta ramen för behandling av personuppgifter i studiestödsverksamheten. Mot denna bakgrund infördes en bestämmelse som anger att personuppgifter som behandlas enligt ändamålsbestämmelserna i lagen får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in (4 a §). Ett syfte med detta var att ge CSN möjlighet att kunna använda personuppgifter för att ta fram s.k. prediktiva analyser för att motverka felaktiga utbetalningar.⁸⁹

Utbetalningsmyndigheten

Den nya Utbetalningsmyndigheten ska inleda sin verksamhet den 1 januari 2024. Myndigheten ska förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Som ett led i detta ska myndigheten bl.a. göra dataanalyser och urval (1 och 2 §§ förordningen [2023:461] med instruktion för Utbetalningsmyndigheten).

I samband med att Utbetalningsmyndigheten inleder sin verksamhet träder lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten i kraft. I denna lag regleras bl.a. den personuppgiftsbehandling som myndigheten kommer utföra vid dataanalyser och urval. I 1 kap. 6 § första stycket föreskrivs att Utbetalningsmyndigheten får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att kunna utföra sina uppgifter att administrera ett system med transaktionskonto, och förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Vidare anges i lagen att personuppgifter som behandlas enligt 6 § även får behandlas för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med de ändamål som uppgifterna samlades in för (1 kap. 8 §). Känsliga personuppgifter får behandlas, om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen (1 kap. 9 §).

⁸⁸ Prop. 2019/20:113, *En mer ändamålsenlig dataskyddreglering för studiestödsverksamheten*, s. 19–21.

⁸⁹ Prop. 2019/20:113, *En mer ändamålsenlig dataskyddreglering för studiestödsverksamheten*, s. 22.

Vidare finns vissa särskilda bestämmelser om sökbegränsningar, tillgång till personuppgifter och elektroniskt utlämnande av personuppgifter (1 kap. 10–12 §§).

I lagen anges även att för att göra dataanalyser och urval, i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, ska det vid Utbetalningsmyndigheten finnas en uppgiftssamling, benämnd uppgiftssamlingen för dataanalyser och urval (3 kap. 1 §). Endast de personuppgifter som behövs för att göra dataanalyser och urval får behandlas i uppgiftssamlingen. Personuppgifterna som behandlas för att göra dataanalyser och urval får inte behandlas någon annanstans än i uppgiftssamlingen (3 kap. 2 §). Sökning och annan behandling i uppgiftssamlingen för dataanalyser och urval ska genomföras med respekt för enskildas personliga integritet (3 kap. 3 §). Metoder för att ta fram urval och de sökbegrepp som används vid sökningar i uppgiftssamlingen ska dokumenteras på ett sådant sätt att de kan kontrolleras i efterhand. Utbetalningsmyndigheten ska regelbundet följa upp de sökningar som har gjorts i uppgiftssamlingen (3 kap. 4 §). Personuppgifter får som huvudregel inte behandlas under längre tid än vad som behövs med hänsyn till ändamålet med behandlingen (4 kap. 1 §).

I 8 § förordningen (2023:463) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten finns en särskild bestämmelse om vilka uppgifter som får behandlas i uppgiftssamlingen för dataanalyser och urval. Bestämmelsen har följande lydelse.

I uppgiftssamlingen för dataanalyser och urval får det behandlas uppgifter som omfattas av 3–7 §§ lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

I uppgiftssamlingen får det vidare behandlas uppgifter om

1. en fysisk persons identitet, medborgarskap, uppehållsrätt, bosättning, familjeförhållanden, adress och andra kontaktuppgifter samt uppgifter om ombud,
2. en juridisk persons identitet, säte, ägarförhållanden, firmatecknare och andra företrädare, kontaktpersoner samt kontaktuppgifter,
3. en utbetalning som avser en ekonomisk förmån, ett ekonomiskt stöd eller en återbetalning av ett överskott på skattekontot samt uppgifter om enskildas kontouppgifter,
4. företag och andra juridiska personer, företrädare och huvudmän som finns i Bolagsverkets register,
5. skulder hos Kronofogdemyndigheten för företag och andra juridiska personer samt deras företrädare,
6. fastigheter, byggnader och lagfarter från fastighetsregistret, och

7. urvalsträffar samt resultatet av en inledande eller en fördjupad granskning enligt lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar.

I uppgiftssamlingen får det även behandlas en uppgift av liknande slag som anges i första och andra styckena och som är nödvändig för myndighetens dataanalyser och urval.

I 7 § förordningen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten anges att Utbetalningsmyndigheten ansvarar för att det inom myndigheten finns rutiner för hur urvalsmodeller ska utformas och hur sökbegrepp får användas i uppgiftssamlingen för dataanalyser och urval.

14.3.5 Utgör dataanalyser och urval ärendehandläggning eller faktiskt handlande?

Förvaltningslagen skiljer på myndigheters verksamhet som innefattar ärendehandläggning och annan förvaltningsverksamhet (jfr 1 § FL). Enligt förarbetena till förvaltningslagen är gränsen mellan vad som är ärendehandläggning och vad som är annan förvaltningsverksamhet, dvs. det som vanligen brukar betecknas faktiskt handlande, i många fall förhållandevis tydlig. En principiell skillnad mellan åtgärder av det ena och det andra slaget är att handläggningen av ett ärende avslutas med ett beslut av något slag, medan ett faktiskt handlande karaktäriseras av att myndigheten i praktiken vidtar en viss faktisk åtgärd. Åtgärder av typen köra spårvagn, hämta sopor och undervisa är exempel på faktiskt handlande som tydligt illustrerar denna form av förvaltningsverksamhet, medan debitering av biljettkostnad eller avfallsavgifter och betygssättning är exempel på verksamhet som innefattar handläggning av ett ärende.

I vissa fall kan det vara något svårare att avgöra om en åtgärd innefattar ärendehandläggning eller enbart ett faktiskt handlande. I gränssonen märks t.ex. åtgärder som kännetecknas av att de innebär ett ingripande som till synes inte föregåtts av någon handläggning och där det finns ett mycket nära tidsmässigt samband mellan myndighetsföreträdarens ställningstagande att ingripa och den faktiska åtgärden. Ett exempel som illustrerar en sådan situation är polismannens ingripande med våldsanvändning mot ordningsstörande verksamhet. En sådan åtgärd får vidtas bara om vissa rättsliga förutsättningar är

uppfyllda och det krävs därför ett aktivt ställningstagande, dvs. ett beslut av den myndighetsperson som handlar innan åtgärden vidtas.⁹⁰

Myndigheternas användning av dataanalyser och urval som verktyg för kontroll innebär att de vidtar en åtgärd. Denna åtgärd innebär inte i sig att myndigheterna ingriper i enlighet med materiell verksamhetsreglering. Det är i stället åtgärder som myndigheterna vidtar för att välja ut vilka ärenden eller subjekt som särskilt ska kontrolleras.⁹¹ Användningen av verktygen förutsätter att uppgifter, däribland personuppgifter, behandlas. Innan personuppgifter behandlas gör myndigheterna visserligen en bedömning av om uppgifterna får behandlas. Personuppgiftsbehandlingen kräver nämligen att vissa rättsliga förutsättningar är uppfyllda. Användningen av dataanalyser och urval – och därmed den personuppgiftsbehandling som då kan komma att utföras – avslutas dock inte i sig med något beslut. Åtgärden måste inte heller avslutas med ett beslut. En annan sak är att utfallet av åtgärden, urvalsträffarna, kan innebära att myndigheten i nästa led initierar ett ärende. Verktygen kan därför beskrivas som att användningen av dem är ett hjälpmedel vid myndigheternas handläggning av ärenden.

Mot denna bakgrund är vi av uppfattningen att när myndigheterna utför dataanalyser och urval är det inte fråga om ärendehandläggning i förvaltningsrättslig mening. Det bör i stället anses utgöra det som brukar betecknas som faktiskt handlande.

14.4 Myndigheternas behov

14.4.1 Behovet av att använda dataanalyser och urval som verktyg för kontroll

Skatteverkets beskattningsverksamhet

Skatteverket har till utredningen uppgett att användningen av dataanalyser och urval effektiviserar kontrollverksamheten och därmed också den faktiska handläggningen av ärenden. Om analys- och urvalsverksamheten får bedrivas mer maskinellt än vad som är möjligt i dag anser myndigheten även att det är möjligt att arbeta mer enhetligt och ytterligare effektivisera processen. Möjligheten att utföra ut-

⁹⁰ Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 23–24.

⁹¹ Jfr prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 20.

ökade analyser och urval innebär också ett ökat stöd för verksamheten. Skatteverket kontrollerar alla deklARATIONER maskinellt men har inte resurser för att genomföra fördjupade kontroller i alla fall. Genom utökade dataanalyser och urval vill Skatteverket kunna styra kontrollerna mot de områden där de största riskerna för fel finns. Med andra ord har myndigheten ett behov av att välja ut ett antal deklARATIONER som innehåller en typ av risk.

Skatteverket har vidare uppgett att hela urvalsprocessen fram till att handläggningen av ett ärende tar vid inte är särskilt reglerad i dag. Frånvaron av särskild reglering av hur uppgifter får behandlas under en sådan process innebär enligt myndigheten att det är allmänna regler för myndighetens verksamhet som kan tillämpas, och den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter utgörs huvudsakligen av kontrollbefogenheterna när det är fråga om urval för kontroll.

Skatteverkets informationshantering har enligt myndigheten förändrats avsevärt i förhållande till hur det såg ut vid införandet av skattedatabaslagen då bl.a. it-systemen var decentraliserade. Även mängden information som Skatteverket behandlar är väsentligen större i dag än vid skattedatabaslagens tillkomst. Skatteverket efterfrågar tydligare rättslig reglering för att ge bättre förutsättningar att utveckla analys- och urvalsverksamheten.

Skatteverket har uppgett att när uppgifter behandlas som i dag inte får ingå i beskattningsdatabasen, behöver behandlingen ske i enlighet med 1 kap. SdbL. För att det ska vara fråga om behandling utanför databasen, ska det vara fråga om tillfällig behandling och tillgången till uppgifterna måste vara begränsad så effekten inte blir att uppgifterna kan användas gemensamt i verksamheten. Uppgifterna kan alltså inte hanteras på samma sätt som uppgifter som får registreras i ett ärendehanteringssystem. Mot bakgrund av dagens befintliga it-stöd är logiken (gemensamt tillgängliga uppgifter) svår att tillämpa. Behovet är ibland att fler än ett fåtal personer kan arbeta med uppgifterna i en urvalsprocess, men det är mot bakgrund av databasregleringen tvingade att skära ned tillgången till uppgifterna för att uppgifterna inte ska anses vara gemensamt tillgängliga. Omständigheterna som förelåg vid tillkomsten av dagens reglering var att uppgifter som behandlades för urval fanns hos ett lokalt skattekontor i ett projekt och uppgifterna hämtades från ett centralt register. I dag är analys- och urvalsverksamheten mycket mer centraliserad och tekniskt integrerad.

Skatteverket har vidare uppgett att det i vissa fall är oklart om den nuvarande regleringen av behandling av personuppgifter kan utgöra ett tillräckligt stöd för mer omfattande analys- och urvalsarbete för kontroll. Visst rättsligt stöd finns enligt myndigheten i förordningen med instruktion för Skatteverket. Om behandlingen omfattas av regeringsformens skydd för den personliga integriteten i 2 kap. 6 § andra stycket RF krävs dock lagstöd. Vidare är det ett problem att en stor del av den nuvarande regleringen utgår från handläggning av ärenden och det är oklart i vilken utsträckning befintliga ändamålsbestämmelser ger stöd för sådan behandling som ligger utanför ett ärende. Mot denna bakgrund anser Skatteverket att det behövs ett förtydligande av den rättsliga grunden för behandlingen. Om myndigheten exempelvis utför mer omfattande prediktiva analyser kan det vara svårt att hitta rättsligt stöd för detta. Det hade enligt myndigheten underlättat med någon form av förtydligande reglering, t.ex. en ändamålsbestämmelse som samtidigt förtydligar den rättsliga grunden. Det skulle också göra det enklare att bedöma proportionaliteten i en åtgärd, t.ex. i fråga om den mängd uppgifter som får användas i förhållande till ett visst ändamål.

Av bestämmelsen om gallring i 1 kap. 8 § SdbL framgår i dag att uppgifter som behandlas automatiserat i ett ärende ska gallras senast ett år efter det att ärendet har avslutats om inte regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer har meddelat föreskrifter om att uppgifter skall gallras vid en annan tidpunkt eller att uppgifter ska bevaras. Det får enligt Skatteverket till följd att om uppgifter inte behandlas inom ramen för ett ärende finns ingen bestämmelse om gallring. Fråga uppstår då enligt myndigheten om avsikten över huvud taget har varit att det ska vara möjligt att hantera uppgifter utanför ett ärende.

Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Vissa fel kan få större samhällskonsekvenser än andra. I regleringsbrevet anges att Skatteverket ska prioritera de områden där risken för fel och fusk är

som störst, vilket innebär att myndigheten vill utföra kontroller där de ger störst effekt.

I dag har Skatteverket t.ex. långa handläggningstider inom folkbokföringsverksamheten avseende personer som flyttar till Sverige. När myndigheten använder sig av dataanalyser och urval kan de som har angett korrekta uppgifter identifieras snabbare och deras ärenden därmed handläggas snabbare, vilket bl.a. leder till kortare handläggningstider. Vidare kan samhällskostnaderna även minska då Skatteverkets analyser har visat att många personer som fått avslag senare återkommer med en ny anmälan om inflyttning till Sverige och då får bifall och blir folkbokförda.

Urval som verktyg ger Skatteverket möjligheter att identifiera folkbokföringsfelet på en strukturell nivå, bli mer proaktiva och förhindra fel innan de orsakar problem. Det ger dessutom myndigheten möjlighet att kunna samköra data för att hitta de största riskerna och få högre träffsäkerhet.

Skatteverket vill kunna använda information för att ta korrekta beslut om vilka åtgärder som ska vidtas för kontroll, utan att det är fråga om ärendehandläggning. Vidare finns det önskemål om att kunna arbeta datadrivet med nya tekniker, t.ex. artificiell intelligens, samt att kunna fatta datadrivna beslut om hur verksamheten kan styras och planeras på ett sätt som maximerar resursanvändandet.

Skatteverket har nyligen fått utökade möjligheter att göra dataanalyser och urval inom folkbokföringsverksamheten genom ändringar i bl.a. folkbokföringsdatabaslagen och folkbokföringsdatabasförordningen.

Tullverket

Tullverket har uppgett att myndigheten har ett behov av att kunna behandla uppgifter för att utföra riskanalyser i enlighet med myndighetens uppdrag. Tullverket utför framför allt kontroller vid gräns mot tredjeland (yttre gräns), men får även utföra kontroller vid gräns mot annat EU-land (inre gräns) av vissa särskilt angivna varor. Kontrollerna kan t.ex. ske i syfte att fastställa rätt uppbörd av tull och andra avgifter eller för att kontrollera efterlevnaden av bestämmelser om restriktioner som gäller för vissa varor. Vid yttre gräns får Tullverket utföra slumpmässiga kontroller, men som regel arbetar Tullverket

underrättelsebaserat och utför riskbaserade eller misstankebaserade kontroller vid samtliga gränsövergångar. Analys- och urvalsverksamheten syftar bl.a. till att identifiera juridiska eller fysiska personer som kan misstänkas för felaktigheter inom områdena uppbörd och restriktioner, till att identifiera organiserad brottslighet eller varusändningar innehållande felaktigheter som kan resultera i uppbördsbortfall eller restriktionsbrott.

I den nuvarande lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet, tulldatabaslagen (TDL), finns en särskild bestämmelse om att Tullverket får behandla personuppgifter för analys- eller kontrollverksamhet.⁹² I författningen finns också reglerat att uppgifter som får behandlas för bl.a. analys- eller kontrollverksamhet även får behandlas för att tillhandahålla information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Tullverket för bl.a. revision och annan analys- eller kontrollverksamhet.⁹³ Motsvarande reglering finns även om uppgifterna behövs för att Tullverket ska kunna bekämpa brott. Tullverket bedömer att myndigheten har en tydlig rättslig grund för sin behandling genom den materiella tullagstiftningen. Vilka uppgifter som sedan behandlas måste bestämmas utifrån syftet med analysen, med en proportionalitetsbedömning och beaktande av allmänna principer.

Ett hinder mot genomförande av analyser är enligt Tullverket den nuvarande utformningen av sökbegränsningar samt om behandling av uppgifter om vissa lagöverträdelse i tulldatabaslagen. Det är ofta svårt för myndigheten att förhålla sig till regleringen om tillåtna sökbegrepp samtidigt som analyser måste kunna ske utifrån samtliga uppgifter som anges i exempelvis en deklARATION. Bestämmelserna försvårar arbetet med riskanalyser och hindrar möjligheten att kartlägga mönster och tillvägagångssätt som använts för att hitta andra risker, fel och överträdelse. Sökförbud i lagen kan också innebära att lika-behandlingsprincipen sätts ur spel. Nuvarande bestämmelse om sökbegränsningar hindrar vissa riskanalyser som förutsätter jämförelser och sökningar utifrån alla tillgängliga uppgifter. Bara en tulldeklARATION kan innehålla avsevärt många fler uppgifter än de tillåtna sökbegreppen, såsom uppgifter om berörda aktörer, varor, färdmedel och färdvägar m.m. I vissa fall kan sådana uppgifter utgöra känsliga personuppgifter. Tullverket anser att myndigheten borde få använda

⁹² 1 kap. 4 § 2 TDL.

⁹³ 1 kap. 5 § 1 b TDL.

samtliga tillgängliga uppgifter som lämnats i en tulldeklaration för sina riskanalyser. Den nuvarande databasregleringen kan också hindra myndighetens behov av att arbeta med analys- och urvalsverksamhet till följd av uppgifter som får göras gemensamt tillgängliga eller inte.

Tullverket anser också att det finns behov av en tydlig rättslig grund för att myndigheten ska kunna utveckla mer avancerade analysverktyg baserade på artificiell intelligens. För sådana analyser är det enligt myndigheten även oklart vilka uppgifter som får behandlas och hur de får behandlas. Sådana mer avancerade verktyg skulle enligt myndigheten öka möjligheterna att göra mer träffsäkra urval. För att Tullverket ska kunna bibehålla effektiviteten i ett ständigt ökande informationsflöde anser myndigheten att möjlighet att använda artificiell intelligens som stöd vid sökning och filtrering av information behövs. Till exempel skulle en urvalsmodell utvecklad med hjälp av maskininlärning kunna hitta avvikande deklarerationer genom att upptäcka mönster som myndigheten inte tidigare har sett. För att utveckla en sådan modell behöver systemet dock tränas på en stor mängd deklarerationer för att generera godtagbara resultat.

Tullverket har också uppgett att det inom analysverksamheten finns ett stort behov av samverkan och uppgiftsutbyte med andra nationella myndigheter.

För att Tullverket ska kunna fullgöra sitt uppdrag på ett effektivt sätt behöver tulldatabaslagen enligt myndigheten anpassas till de förändringar i rättsakter som reglerar Tullverkets uppdrag, digitalisering, teknisk utveckling och samhället i övrigt som skett sedan lagen kom till. Den nya regleringen behöver även utformas så att den skapar förutsättningar för Tullverkets verksamhet att möta ytterligare förändringar framöver.

Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndigheten har uppgett att det finns goda förutsättningar för att effektivisera myndighetens verksamhet med analyser och urval samt att det är viktigt att lagstiftningen är tydlig i detta avseende.

Kronofogdemyndigheten har enligt myndigheten ett behov av att inom kärnverksamheten kunna titta på vilka samband det finns mellan olika personer. Det kan t.ex. handla om uppgifter om vilka bolag en person ingår i eller på vilka adresser personer bor. En urvalsmodell som

utvecklats med hjälp av artificiell intelligens skulle kunna upptäcka samband som är svåra att identifiera vid manuella kontroller. En tydligare möjlighet att behandla personuppgifter utanför ärendehandläggning kan enligt Kronofogdemyndigheten förbättra resultaten avsevärt. Generellt anser myndigheten att användningen av dataanalyser och urval kan leda till mycket träffsäkrare analyser i verksamheten. Det kan bl.a. effektivisera uppföljningen i handläggningen av ärenden genom att identifiera avvikelser som kan bero på tekniska eller mänskliga fel, oavsiktliga eller avsiktliga. Till exempel kan felaktiga utbetalningar eller ansökningar identifieras.

Kronofogdemyndigheten vill ha möjlighet att kunna använda analysverktyg inom verksamheten för att t.ex. kunna prioritera ärenden eller analysera olika typer av samband för att hitta ärenden som innefattar olika risker, och sedan återföra resultatet till den operativa verksamheten. Som regleringen i lagen (2001:184) om behandling av personuppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet, kronofogdedatabaslagen (KFMdbL), med tillhörande förordning (2001:590)⁹⁴ ser ut i dag bedömer myndigheten att det inte är möjligt att dela alla uppgifter de skulle vilja mellan de olika databaserna utan att göra en finalitetsprövning i varje sådant fall, vilket tar tid. En registerförfattning som innehåller detaljerade bestämmelser om vilka uppgifter som får användas kan vidare skapa problem i framtiden för denna typ av analysverksamhet.

Kronofogdemyndigheten har bl.a. till uppgift att förebygga och motverka ekonomisk brottslighet. Myndigheten ska också delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.⁹⁵ Det finns önskemål om att Kronofogdemyndigheten i högre utsträckning ska arbeta med dataanalyser och urval och andra tekniska verktyg för att på ett mer effektivt sätt t.ex. identifiera de bolag som det finns anledning att utreda eller kontrollera närmare. Genom maskinella analyser av data kan olika parametrar och mönster hittas som typiskt sett medför ökad risk för felaktigheter och oegentligheter. Utifrån sådana identifierade mönster, eller riskindikatorer, skulle urvalsmodeller kunna utformas för att upptäcka företeelser som t.ex. tyder på undandragande av tillgångar och som det därför kan finnas anledning att utreda eller kontrollera närmare. Det kan också användas för att identifiera företag med s.k. riskbeteenden

⁹⁴ Härfter kronofogdedatabasförordningen, även förkortad KFMdbF.

⁹⁵ 4 § förordningen med instruktion för Kronofogdemyndigheten.

vilket skulle kunna vara effektivt i arbetet med att förebygga och motverka ekonomisk brottslighet.

Inom verksamheten med verkställighet vill Kronofogdemyndigheten kunna använda analysverktyg för att bedöma vilka utredningsåtgärder som är lämpliga i olika situationer, givet framtagna kriterier i kombination med registeruppgifter om en gäldenärs tillgångssituation. Med förfinade urvalsmetoder bedömer Kronofogdemyndigheten att den kommer att kunna bedriva effektivare utredningsarbete och få bättre träffsäkerhet i syfte att hitta och utmäta fler tillgångar så att fler borgenärer får mer betalt och fler gäldenärer minskar sina skulder.

Vidare är det enligt Kronofogdemyndigheten i dag ett förekommande problem att det skickas in ansökningar om betalningsföreläggande mot personer som befinner sig i utsatta situationer och som inte förväntas agera i ärendet, exempelvis avseende fordringar som redan omfattas av en pågående skuldsanering. Ett betalningsföreläggande leder automatiskt till ett utslag om det inte bestrids. Den som ansökt om betalningsföreläggandet kan sedan begära verkställighet och företeelsen upptäcks av myndigheten först när utslaget redan är lagakraftvunnet. Myndigheten ser att sådana ageranden skulle kunna upptäckas med hjälp av dataanalyser och urval.

Ytterligare uppdrag som Kronofogdemyndigheten har är tillsyn i konkurs och tillsyn över rekonstruktörer.⁹⁶ Myndigheten har identifierat minst två områden inom tillsynsverksamheten där det kan finnas behov av dataanalyser, nämligen tillsyn över konkursförvaltares och rekonstruktörers arbete med lönegaranti samt arvodeshantering.

Det är konstaterat att det sker relativt omfattande lönegaranti-bedrägerier.⁹⁷ En förklaring till detta som har anförts är brister i eller avsaknad av erforderlig kontroll.⁹⁸ Inom ramen för sitt tillsynsuppdrag granskar Kronofogdemyndigheten lönegarantibeslut genom stickprovskontroller. Det fattas varje år omkring 100 000 beslut om lönegaranti vilket innebär att myndigheten inte kan göra ingående

⁹⁶ 1 § förordningen med instruktion för Kronofogdemyndigheten.

⁹⁷ Riksrevisionen har granskat den statliga lönegarantin bedömer sammantaget att 6–9 procent av det utbetalade beloppet i konkurser är felaktigt, vilket motsvarar 100–150 miljoner kr per år, Riksrevisionens granskningsrapport, se Den statliga lönegarantin – förekomst av missbruk och myndigheternas kontrollarbete, RIR 2022:4, 2022-02-22. Skatteverket har på regeringens uppdrag lämnat in en promemoria benämnd ”Lönegaranti” som har remitterats, se <https://www.regeringen.se/remisser/2022/09/remiss-av-skatteverkets-promemoria-lonegaranti/> [hämtad 2023-09-27].

⁹⁸ Regionala underrättelsecentret Stockholm, Strategisk rapport: Samhällshotande bedrägerier mot den statliga lönegarantin, dnr 8-502468, 202010-29.

granskningar av samtliga beslut. Mot bakgrund av att lönegaranti-systemet är omfattande och att det är känt att det inom detta område förekommer missbruk av systemet, ser Kronofogdemyndigheten att dataanalyser och urval kan bidra till en effektivare kontrollverksamhet inom detta område. Myndigheten har även uppgett att samkörning av vissa uppgifter skulle kunna underlätta arbetet. Myndigheten vill på ett effektivt sätt t.ex. ha möjlighet att identifiera de fall där en person beviljats lönegaranti för en period samtidigt som personen har haft en annan heltidsinkomst under samma period.

Arvodet till förvaltare i konkurser bestäms av rätten och rätten inhämtar yttrande i arvodesfrågan från Kronofogdemyndigheten innan arvodesframställningen prövas.⁹⁹ Under senare tid har det enligt Kronofogdemyndigheten skett en kraftig ökning av andelen ärenden där myndigheten har synpunkter på arvodet. Myndigheten har uppgett att den bedömer att en arvodesframställning innefattar oskäligt högt arvode i ungefär 5 procent av fallen. I denna verksamhet har Kronofogdemyndigheten identifierat att det finns en utmaning i att se till att lika fall bedöms lika samt att det finns utrymme för att effektivisera arbetet. En arbetsredogörelse som ligger till grund för beräkningen i arvodesfrågan är mycket omfattande i jämförelse med andra domstolsmål vilket innebär att det är en tidskrävande uppgift för myndigheten. Mot denna bakgrund bedömer Kronofogdemyndigheten att dataanalyser skulle kunna effektivisera arbetet. Exempelvis hade myndigheten kunnat analysera en stor mängd arvodesräkningar och ta fram någon form av normalarvode, eller riktarvode, för varje enskild åtgärd, förvaltarberättelse, inledande åtgärder m.m., klassificerat utifrån andra parametrar såsom hur omfattande en viss konkurs är. Om det är möjligt att identifiera ett sådant normalarvode kan det underlätta för att få signaler om en viss arvodesräkning avviker från detta. Det krävs en handläggare för att fastställa om ett arvode är oskäligt högt, men med hjälp av dataanalys och urval skulle myndigheten på ett mer effektivt sätt kunna identifiera de ärenden som behöver granskas närmare.

⁹⁹ 14 kap. 4 och 8 §§ konkurslagen.

14.4.2 Uppgifter myndigheterna behöver behandla för att göra dataanalyser och urval

Utredningens kartläggning

Utredningen har haft omfattande kontakt med Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten för att kartlägga vilken information som behövs för att göra adekvata dataanalyser och urval. Utifrån den information vi har fått går det inte att på ett detaljerat och uttömmande sätt redogöra för vilka uppgifter som respektive myndighet behöver. Myndigheterna har på ett generellt plan uppgett att det är mycket svårt att i förväg svara på vilka uppgifter som behövs eftersom det i så hög grad beror på ändamålet med respektive analys- och urvalsprojekt, dvs. vad som ska uppnås i det enskilda fallet. Vilka uppgifter som är nödvändiga att behandla förändras även över tid i takt med att ny lagstiftning införs.

Det har också kommit fram att det som t.ex. inom Skatteverkets beskattningsverksamhet beskrivits hindra utförandet av dataanalyser och urval utan koppling till ärendehandläggning inte främst rör vilken information myndigheten har tillgång till. Det handlar i stället framför allt om det rättsliga stödet för behandlingen när det inte avser ärendehandläggning samt de oklarheter som finns avseende hur omfattande personuppgiftsbehandling som får ske vid användning av sådana verktyg, bl.a. mot bakgrund av skyddet i 2 kap. 6 § andra stycket RF.

Skatteverkets beskattningsverksamhet

Den information som i dag används vid dataanalyser och urval inom Skatteverkets beskattningsverksamhet kommer bl.a. från Skatteverkets olika verksamhetssystem, Bolagsverket, Transportstyrelsen, tredje man m.m. De uppgifter som används tillgängliggörs centralt i ett s.k. informationslager. Omfattande analyser sker enligt myndigheten både i och utanför beskattningsdatabasen.

Skatteverket har till utredningen uppgett att det generellt är svårt att på förhand bestämma vilka typer av uppgifter som det kan finnas behov av att använda vid dataanalyser och urval. Vilka uppgifter som behövs beror bl.a. på syftet med ett visst analys- och urvalsprojekt och på vilken typ av metod för urval som används. För att få ett korrekt och träffsäkert resultat behöver den data som används vid t.ex.

träning av en urvalsmodell även avspegla verkligheten på ett så nära sätt som möjligt samt vara relevant för vad som ska uppnås genom analyserna och urvalen.

Skatteverket har vidare uppgett att den nuvarande detaljregleringen i skattedatabaslagen av vilka uppgifter som får behandlas i beskattningsdatabasen upplevs som föråldrad i sammanhanget. Den har sitt ursprung i en tidigare registerlagstiftning då i princip enbart uppgifter från deklARATIONER och kontrolluppgifter fick behandlas. Skatteverket anser att myndigheten själv bör få avgöra vilka uppgifter som är nödvändiga att behandla för ett visst ändamål, även vid dataanalyser och urval, med utgångspunkt i principerna för behandling av personuppgifter och den materiella verksamhetsregleringen.

I dag finns vissa bestämmelser i skattedatabaslagen som innebär att uppgifter endast får behandlas i beskattningsdatabasen om det behövs för handläggningen av ett ärende. Sådana uppgifter kan enligt Skatteverket inte behandlas utanför ärendehandläggningen, t.ex. för att initiera ett kontrollärende. Det är först när det är fråga om planerad, beslutad, pågående eller avslutad revision och annan kontroll av skatter, avgifter och stöd som sådana uppgifter får utgöra en del av beskattningsdatabasen (jfr 2 § första stycket 2 förordningen [2001:588] om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, skattedatabasförordningen [SdbF]). Innan dess måste uppgifterna hanteras på ett sätt som gör att de inte betraktas som gemensamt tillgängliga, vilket enligt Skatteverket är ett betydande hinder för hur de får hanteras i en automatiserad miljö.

Skatteverket vill kunna behandla alla de uppgifter som i dag får behandlas för ärendehandläggning även för dataanalyser och urval i kontrollverksamheten. Sådana uppgifter behöver enligt myndigheten kunna användas i t.ex. jämförelsesyfte för att upptäcka om det finns motsägelser och för att kunna utreda felaktigheter.

Skatteverket har även uppgett att det finns ett behov av att kunna behandla känsliga personuppgifter och personuppgifter om fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott (härefter uppgifter om lagöverträdelse) när uppgifterna är hänförliga till en omständighet som är relevant för myndighetens uppdrag. Ett exempel är uppgifter om avgiftsskyldighet till ett registrerat trossamfund och medlemskap i fackförening. Behovet av att kunna behandla känsliga personuppgifter vid dataanalyser och urval är alltså kopplat till om dessa uppgifter har någon materiell betydelse för tillämpningen av

den reglering som styr verksamheterna som faller inom ramen för SdbL. Det finns också ett behov av att kunna behandla känsliga personuppgifter vid dataanalyser och urval för att kunna utvärdera om en framtagna modell ger ett skevt resultat. Sådana utvärderingar kan också behöva göras innan en modell faktiskt tillämpas. En konsekvens kan annars enligt myndigheten bli att det finns en påtaglig risk att modellen diskriminerar vissa grupper. Det behövs vidare en möjlighet för Skatteverket att kunna behandla uppgifter om administrativa sanktioner, såsom skattetillägg.

Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

Som nämns i avsnitt 14.3.3 ovan har Skatteverket genom vissa lagändringar nyligen fått utökade möjligheter att göra dataanalyser och urval inom folkbokföringsverksamheten. Behoven av ny reglering för att kunna behandla personuppgifter i syfte att göra dataanalyser och urval för kontroll är därför inte lika stora inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet som i övriga verksamheter. Med anledning av vårt förslag till en ny lag om dataskydd inom folkbokföringsverksamheten bör vissa av de behov Skatteverket har redogjort för till utredningen ändå redovisas. Det finns också skäl att redogöra för de delar där Skatteverket anser att det finns behov av ändringar utöver de utökade möjligheter som myndigheten redan har fått.

Skatteverket har uppgett att en allt för detaljerad beskrivning av vilka uppgifter som kan användas för analys och urval skulle riskera att leda till att myndigheten inte kan förbättra urvalen, vilket i sin tur leder till sämre förutsättningar för proportionerliga åtgärder. Att på förhand veta vilken information som krävs är enligt myndigheten svårt, och till en början kommer folkbokföringsverksamheten i stor utsträckning att förlita sig på beprövad erfarenhet. Utgångspunkten är dock att alla uppgifter som har koppling till det materiella uppdraget är av betydelse.

Skatteverket har vidare uppgett att myndigheten behöver kunna behandla alla uppgifter som i dag får behandlas för handläggning av ärenden eller för kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen även för att göra dataanalyser och urval. Urvalsmöjligheter behövs såväl när det finns ett folkbokföringsärende som när det inte finns ett ärende. Uppgifterna behövs av de skäl som framgår av betänkandet

SOU 2021:57. I grunden kan folkbokföringsverksamheten givet de ändrade uppgiftsskyldigheterna¹⁰⁰ hämta in mycket information som kan ge stor effekt.

Vidare har Skatteverket uppgett att de personkretsar som folkbokföringsverksamheten i dag får behandla uppgifter om bör utvidgas på ett sätt som innebär att uppgifter om personer får behandlas för att göra dataanalyser och urval om det behövs inom verksamheten. Skatteverket vill för att göra dataanalyser och urval kunna behandla personuppgifter även om personer som aldrig har varit folkbokförda redan innan ett eventuellt förvaltningsrättsligt ärende startas för att kunna förebygga fel på ett effektivt sätt. Det kan t.ex. röra sig om uppgifter om icke-folkbokförda personer som är familjemedlemmar till folkbokförda personer.

Därutöver har Skatteverket uppgett att det finns ett behov av att även kunna använda vissa känsliga personuppgifter vid dataanalyser och urval, vilket inte är möjligt i dag. Vissa sådana kategorier av uppgifter är enligt myndigheten av direkt materiell betydelse, och därmed av betydelse även för dataanalyser och urval. Ett exempel är uppgifter om fysiska personers hälsa vid bedömning av uppehållsrätt (4 § FOL och 3 a kap. 2 § 4 utlänningslagen [2005:716]). Därtill finns det ett behov av att kunna behandla biometriska uppgifter för att utföra analyser i syfte att upptäcka försök till att erhålla multipla identiteter. Skatteverket har vidare uppgett att om känsliga personuppgifter som är nödvändiga för ändamålet inte får behandlas blir analysunderlaget inte komplett eller tillförlitligt. Det skulle också innebära att uppgifter som lämnas i fritext inte kan användas för att göra dataanalyser och urval eftersom det inte är möjligt att skilja ut sådana uppgifter som lämnats i fritext.

Tullverket

Som tidigare nämnts i avsnitt 14.4.1 anser Tullverket att det i den befintliga materiella regleringen redan finns stöd för analys- och urvalsverksamheten som sådan. När det gäller vilka uppgifter myndigheten använder i sådan verksamhet rör det sig om flera olika typer av uppgifter från Tullverkets verksamhet som inte utgör brottsbekämpande verksamhet. Det handlar t.ex. om information om olika aktörer vid

¹⁰⁰ Se bl.a. 12–15 §§ FOF och 7 kap. 15 b § utlänningsförordningen (2006:97).

import eller export, uppgifter om varor eller uppgifter kopplade till tullproceduren eller deklarationsförfarandet. Uppgifterna kombineras och analyseras för att identifiera objekt där risken för undandragen uppbörd eller brott mot restriktioner föreligger. Det rör sig alltså om samtliga uppgifter som har samlats in, men också komplettering i form av uppgifter från externa källor såsom internet, andra myndigheter eller Tullverkets verksamhet inom brottsdatalogens tillämpningsområde.

Tullverket vill fortsatt kunna behandla alla de uppgifter som i dag får behandlas inom tulldatabasen samt inom ramen för ett ärende för dataanalyser och urval. Myndigheten bedömer att samtliga uppgifter behövs för att bedriva analysverksamheten och att det inte är möjligt att förutse vilka uppgifter som kan komma att behövas i framtiden. Det beror bl.a. på att handelsmönster skiftar och att nya tillvägagångssätt, företeelser och restriktionsområden tillkommer. Det bör enligt myndigheten vara principerna om proportionalitet och uppgiftsminimering som ska styra vilka uppgifter som får användas.

I dag får uppgifter behandlas i tulldatabasen om personer som omfattas av verksamhet med bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av tull, annan skatt och avgifter, övervakning, revision och annan analys- eller kontrollverksamhet och fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande. Uppgifter om andra personer får endast behandlas om det behövs för handläggningen av ett ärende, vilket enligt myndigheten är begränsande (2 kap. 2 § och 1 kap. 4 § 1–3 TDL). Motsvarande begränsning finns inte i fråga om uppgifter som inte har gjorts gemensamt tillgängliga, dvs. uppgifter i främst visst underrättelse- och analysarbete.

Tullverket har vidare uppgett att det fortsättningsvis finns ett behov av att behandla sådan information som anges i 2 kap. 4 § TDL även för analyser och urval, dvs. handlingar som kommit in i eller upprättats i ett ärende, då alla uppgifter som får behandlas i ett ärende är intressanta för analyser och urval.

Även när det gäller uppgifter som i dag får hämtas in från andra myndigheter har Tullverket fortsättningsvis ett behov av att också kunna behandla dessa för analys och urval i de fall det är lämpligt och rättsligt möjligt utifrån den materiella regleringen. Det finns också ett behov av att fortsatt kunna behandla uppgifter från gemensamma EU-system för dataanalyser och urval. Tullverket utbyter i dag information med EU och dess medlemsländer i en rad olika system och

för en mängd olika syften. Dessa utbyten bidrar till att viktig riskinformation delges Tullverket som möjliggör effektiva kontroller.

Även Tullverket har uppgett att myndigheten har ett behov av att kunna behandla känsliga personuppgifter vid dataanalyser och urval. Enligt myndigheten varierar omfattningen av behovet, men sett till den totala andelen uppgifter som Tullverket behandlar är det en obetydlig mängd känsliga uppgifter som behöver behandlas. I dagsläget behandlar Tullverket sådana uppgifter främst i syfte att skydda EU-medborgarnas liv och hälsa genom att motverka terrorism eller annan författningshotande verksamhet. Enligt Tullverket skulle varukoder vid e-handel som utförs av fysiska personer kunna avslöja något om etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, hälsa, sexualliv eller sexuell läggning och därmed utgöra känsliga personuppgifter. Exempelvis kan uppgifter om hälsa avslöjas om en person som inhandlat läkemedel för en viss sjukdom.

För det fall känsliga personuppgifter inte skulle få behandlas bedömer Tullverket att myndigheten inte kan uppfylla de skyldigheter som åligger den. Myndigheten har uppgett att om den t.ex. ska kontrollera att inte potentiellt farliga läkemedel importeras behöver sökningar och analyser på uppgifter utifrån läkemedel och de inblandade aktörerna göras. Sådana uppgifter kan avslöja något om en fysisk persons hälsa och därmed utgöra känsliga personuppgifter i de fall importen görs av en fysisk person. Utan uppgiften om läkemedel går det enligt myndigheten inte att göra en analys eftersom varan är utgångspunkten i analysen. Om nödvändiga känsliga personuppgifter inte får användas anser Tullverket vidare att myndigheten inte kan uppfylla skyldigheten att skydda medborgarnas hälsa och liv, bl.a. genom att motverka terrorism. Detta eftersom vissa personers hälsa och liv kan vara hotade på grund av etnisk, religiös, politisk eller facklig tillhörighet. För att kunna analysera och göra urval av försändelser till sådana mottagare är det i vissa fall nödvändigt att behandla sådana kategorier av känsliga personuppgifter kopplade till mottagare. Exempelvis kan flödet av varor till ett religiöst eller politiskt samfund analyseras för att se vad som är en normal försändelse och därigenom hitta försändelser som avviker. Om inte Tullverket kan behandla sådana uppgifter om företrädarna när det är nödvändigt går det enligt myndigheten inte att göra sådana analyser. Det ökar risken för att t.ex. människor kommer till skada.

Tullverket har vidare uppgett att dagens reglering av behandling av känsliga personuppgifter i 1 kap. 7 § och 2 kap. 4 § TDL kan utgöra ett hinder när myndigheten utför behandling som inte har koppling till ett ärende, som t.ex. vid dataanalyser och urval. Det beror dock enligt myndigheten på hur vitt begreppet ärende tolkas.

Kronofogdemyndigheten

I dag behandlar Kronofogdemyndigheten inte andra uppgifter för analys och urval än de uppgifter som redan behandlas i de befintliga databaserna. Kronofogdemyndigheten har uppgett att myndigheten har ett behov av att kunna behandla alla de uppgifter som i dag får behandlas inom databaserna även för dataanalyser och urval. För att hitta relevanta avvikelser och samband som leder till ett träffsäkert urval av t.ex. företag som används som brottsverktyg, grupper av personer som är på väg in i överskuldssättning eller bedrägliga ansökningar om betalningsförelägganden är det enligt myndigheten svårt att begränsa behandlingen till en viss typ av uppgifter. Vid träning och validering av AI-modeller som ska kunna användas för att förutse samband eller hitta kopplingar mellan personer och egendom krävs en stor mängd historiska data, som överensstämmer med det som modellen är avsedd att användas till. Kronofogdemyndigheten har i projekt försökt använda syntetiska data, men utan användbara resultat. Myndigheten arbetar alltid aktivt med dataskyddsförordningens principer om uppgiftsminimering och lagringsminimering, liksom tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder. Myndigheten har uppgett att utmaningen generellt ligger i att begränsa mängden personuppgifter som ska behandlas och tillgången till dessa.

Myndigheten har även uppgett att begränsningen av personkrets i den nu gällande kronofogdedatabaslagen utgör ett hinder mot analysverksamhet. Exempelvis kan uppgifter om fysiska personer som inte omfattas av grundverksamheten användas vid tillgångsutredningar för att hitta tillgångar som har överförts till andra i syfte att undandra egendomen från utmätning. Sådana uppgifter kan också användas för att identifiera bedrägerier med lönegarantin, t.ex. målvakter som används i flera konkurser. Här kan även databasregleringen vara hindrande. Det kan alltså finnas behov av att behandla uppgifter om

personer som inte omfattas av kärnverksamheten trots att uppgifterna inte behövs för handläggningen av ett specifikt mål.

Vidare ser myndigheten ett behov av att kunna använda uppgifter som får inhämtas från andra myndigheter även för dataanalyser och urval. Det handlar t.ex. om uppgifter från Bolagsverket gällande status för bolag och huvudmän, uppgifter från Skatteverket om folkbokföring och inkomstkälla samt uppgifter från Lantmäteriet om fastigheter. Det finns även ett behov av att kunna hämta in vissa uppgifter från andra myndigheter enbart för att använda vid dataanalyser och urval för kontrolländamål. Det rör sig t.ex. om uppgifter som myndigheten har tillgång till om de behövs inom ärendehandläggning men som inte rent faktiskt har behandlats inom ärendehandläggningen. Myndigheten har i dagsläget inte något behov av att kunna behandla uppgifter som finns i gemensamma EU-system eller liknande internationella samarbeten, men det kan inte uteslutas att ett sådant behov kan uppstå i framtiden.

Även Kronofogdemyndigheten har uppgett att det vid vissa dataanalyser och urval kan finnas ett behov av att behandla känsliga personuppgifter, även om det inte rör sig om ett stort behov. Det kan t.ex. handla om uppgifter om hälsa, såsom utbetalningar av ersättning kopplade till sjukdom vid analyser inom verksamheten med motverkande av överskuldssättning. Kronofogdemyndigheten har vidare uppgett att tillgången till data för dataanalyser inte bör begränsas utifrån om det handlar om känsliga personuppgifter eller inte. En sådan begränsning skulle enligt Kronofogdemyndigheten leda till en nedsatt förmåga att förse verksamheten med relevanta analyser eftersom analysunderlaget i sådana fall skulle baseras på annan data än den som finns tillgänglig i verksamheten.

14.5 Nuvarande möjligheter att behandla personuppgifter för att göra dataanalyser och urval

Vår bedömning: Den nuvarande regleringen innebär i vissa fall oklarheter i fråga om i vilken utsträckning dataanalyser och urval kan användas som verktyg i myndigheternas kontrollverksamheter. Regleringen kan även vara ett hinder för en effektiv användning av sådana verktyg för att göra mer övergripande analyser och urval.

Skälen för vår bedömning

Inledande anmärkningar

Som framgår av avsnitt 14.3.3 använder Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten redan, i varierande utsträckning, dataanalyser och urval som verktyg i kontrollverksamhet. I dag finns det dock begränsningar i hur myndigheterna kan behandla personuppgifter för kontrolländamål. Begränsningarna ser olika ut till följd av utformningen av de nuvarande registerförfattningarna samt den materiella verksamhetsregleringen. I avsnitt 3.2.8 finns generella redogörelser för hur regleringen av de respektive myndigheternas personuppgiftsbehandling ser ut i de nuvarande registerförfattningarna.

Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens uppfattningar om de nuvarande registerförfattningarnas utformning i förhållande till möjligheterna att använda dataanalyser och urval redogörs för i avsnitt 14.4 ovan.

Ändamålsbestämmelser

Det kan konstateras att de primära ändamål som finns i de gällande registerlagarna är direkt anpassade till den verksamhet som bedrivs av myndigheterna och utgör den yttersta ram inom vilken personuppgifter får behandlas i den egna verksamheten. Ändamålsbestämmelserna omfattar all behandling som utförs inom ramen för registerlagarna. Det innebär att ändamålsbestämmelserna styr för vilka syften

behandling får ske såväl utanför databaserna som inom dessa.¹⁰¹ Bland de uppräknade primära ändamålen finns bestämmelser som uttryckligen anger att behandling får ske om det behövs för handläggning av mål eller ärenden. Vidare finns det ändamålsbestämmelser som inte uttryckligen anger att behandling får ske om det behövs för handläggning av ärenden, men som avser sådan verksamhet. Dataanalyser och urval sker dock utanför ärendehandläggningen, även om det kan vara en integrerad del av t.ex. ett verksamhetsstöd för ärendehandläggning. Frågan är vilket stöd som finns för att myndigheterna ska kunna behandla personuppgifter för kontrolländamål i vidare bemärkelse än i ärendehandläggning.

Samtliga myndigheter har en möjlighet att behandla uppgifter för tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheterna.¹⁰² Utifrån förarbetsuttalanden ger dessa bestämmelser dock enbart stöd för behandling av uppgifter som görs för intern kontroll och tillsyn över myndigheternas egna verksamheter.¹⁰³ Det finns för Skatteverkets beskattningsverksamhet även ett särskilt ändamål som innebär att uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information som behövs hos Skatteverket för revision och annan analys- eller kontrollverksamhet.¹⁰⁴ En liknande ändamålsbestämmelse finns för Tullverket.¹⁰⁵ Som redan nämnts finns nu även en särskild ändamålsbestämmelse för dataanalyser och urval i kontrollverksamhet för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.¹⁰⁶

I förarbetena som rör Skatteverkets behandling av uppgifter i beskattningsverksamheten uttalade regeringen att de dåvarande skattemyndigheterna som en förberedande åtgärd inför revisioner eller andra kontroller tog fram olika riskprofiler med hjälp av dataprogram, dvs. analyser av vilka skattesubjekt som skulle granskas. Regeringen angav även att skattemyndigheterna hade en skyldighet att utföra kontroller som kanske endast utmynnade i påpekanden om att exempelvis ett företag sannolikt skulle komma att anses som arbetsgivare med åtföljande skyldighet att betala preliminär skatt och arbetsgivaravgifter. Det förutsattes även att skattemyndigheterna måste behandla

¹⁰¹ Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 99–100.

¹⁰² 1 kap. 4 § 10 SdbL, 1 kap. 4 § 7 FdbL, 1 kap. 4 § 4 TDL samt 2 kap. 2 § 7, 2 kap. 8 § 4, 2 kap. 14 § 4 och 2 kap. 20 § 3 KFMdbL.

¹⁰³ Se bl.a. prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 124, 140, 159 och 177.

¹⁰⁴ 1 kap. 4 § 4 SdbL.

¹⁰⁵ 1 kap. 4 § 2 TDL.

¹⁰⁶ 1 kap. 4 a § FdbL.

uppgifter för kontroll av personer eller företag som inte var registrerade hos myndigheterna trots att de möjligen borde betala skatter eller avgifter.¹⁰⁷ Mot denna bakgrund, samt genom den nya ändamålsbestämmelsen för folkbokföringsverksamheten, bedömer vi att de ändamål som i dag föreskrivs i 1 kap. 4 § SdbL och 1 kap. 4 a § FdbL redan tillåter att Skatteverket behandlar uppgifter för att tillhandahålla information som behövs för analys- och kontrolländamål. Eftersom ändamålsregleringen har sin utgångspunkt i den materiella verksamhetsregleringen och inte enskilt utgör rättslig grund för den behandling som är nödvändig, och den materiella verksamhetsregleringen har en stark koppling till ärendehandläggning, kan det dock ändå uppkomma situationer då det är oklart i vilken mån dataanalyser och urval får användas i syfte att förebygga fel, dvs. innan det finns ett ärende.

Avseende ändamålet som reglerar behandling för analys- eller kontrollverksamhet för Tullverket finns inga särskilda förarbetsuttalanden som exemplifierar användningen av analys för olika kontroller. Den aktuella ändamålsbestämmelsen fördes endast över från den tidigare tullregisterlagen (1990:137) med vissa redaktionella ändringar.¹⁰⁸ I tullregisterlagen angavs inte analys i ändamålsbestämmelsen om myndighetens kontrolluppgifter. Det kan dock konstateras att utformningen av 1 kap. 4 § TDL redan i dag tillåter att Tullverket får behandla uppgifter för att tillhandahålla information som behövs för analys- eller kontrollverksamhet. I likhet med vad som anförs ovan om Skatteverket kan det dock också för Tullverket tänkas uppstå situationer då det är oklart i vilken utsträckning personuppgifter får behandlas för att göra analyser och urval utan koppling till ett ärende, bl.a. till följd av den materiella verksamhetsregleringens utformning. Kopplingen till ärendehandläggning är dock inte lika stark i Tullverkets materiella verksamhetsreglering.

Kronofogdemyndighetens registerlag innehåller inget särskilt ändamål om analys- och kontrollverksamhet eller liknande. Myndigheten har dock när det gäller behandling av uppgifter i alla fyra databaser ett ändamål som anger att Kronofogdemyndigheten får behandla uppgifter i databaserna för att tillhandahålla uppgifter som behövs för förebyggande av överskuldssättning. Enligt förarbetena riktar myndighetens förebyggande verksamhet in sig på att försöka identifiera

¹⁰⁷ Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 123.

¹⁰⁸ Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 176.

skuldfällor och andra företeelser som kan leda till att enskilda hamnar i skuld och att finna lösningar. Verksamheten bevakar och analyserar omvärlden i samverkan med övriga processer. Enligt regeringen bygger detta mycket på analyser av uppgifter i databaserna för att se om myndigheten kan identifiera nya skuldfällor eller tendenser kring skulder och skuldutveckling. Det rör sig enligt regeringen i huvudsak om behandling av uppgifter av närmast statistiskt slag.¹⁰⁹

För Kronofogdemyndighetens del kan det i högre grad sägas vara oklart i vilken mån ändamålsbestämmelserna ger stöd för behandling av personuppgifter för mer övergripande kontroll- och analysverksamhet.

Databasregleringen

De befintliga registerförfattningarna omfattar särskilda bestämmelser om uppgifter som behandlas gemensamt inom respektive verksamhet, dvs. uppgifter som behandlas i myndigheternas respektive databaser. Skatteverket har nyligen även fått möjlighet att föra en ny databas, analys- och urvals-databasen, inom folkbokföringsverksamheten.¹¹⁰ I myndigheternas databaser får uppgifter behandlas gemensamt för samtliga angivna primära ändamål. Vilka uppgifter som får behandlas inom databaserna anges särskilt i registerlagarna samt i förekommande fall tillhörande förordningar. Regleringen är ofta detaljerad och vilka personkretsar som uppgifter får behandlas om är begränsad.

Av avsnitt 14.4 framgår att myndigheterna till viss del uppfattar databasregleringen på olika sätt i förhållande till möjligheterna att behandla uppgifter för att göra dataanalyser och urval för kontroll, även när det inte finns ett ärende.

Vi kan konstatera att i de fall regleringen innebär att vissa uppgifter får behandlas i databaserna om det behövs vid myndigheternas handläggning av ärenden, kan det uppstå oklarheter om samma uppgifter får behandlas för att göra dataanalyser och urval också när det inte finns ett ärende. För Skatteverkets beskattningsverksamhet anges även i skattedatabasförordningen att det i beskattningsdatabasen får behandlas uppgifter som inhämtats från andra myndigheter, såsom t.ex. aktiebolagsregistret, Arbetsförmedlingen och Försäkrings-

¹⁰⁹ Prop. 2010/11:78, *Vissa frågor om Kronofogdemyndighetens elektroniska uppgiftshantering*, s. 25.

¹¹⁰ 2 a kap. FdbL.

kassan.¹¹¹ Motsvarande detaljreglering som anger att uppgifter från andra myndigheter får behandlas i de andra databaserna finns inte, trots att även Tullverket och Kronofogdemyndigheten har möjlighet att inhämta uppgifter från andra myndigheter genom olika uppgiftsskyldigheter som är reglerade i lag eller förordning. Det kan därmed uppstå oklarheter i vilken mån regleringarna tillåter behandling av sådana inhämtade uppgifter från andra myndigheter i de fall det inte uttryckligen anges att de får finnas i databaserna. Exempelvis finns för Tullverket ingen reglering i förordningen (2001:646) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet, tulldatabasförordningen (TDF), av vilka uppgifter som får finnas i tulldatabasen. Däremot anges i tulldatabaslagen att, utöver vissa specificerade kategorier av uppgifter, även andra uppgifter får behandlas i databasen som behövs för fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande.¹¹²

För beskattningsverksamheten verkar regeringen vid införandet av den nuvarande skattedatabaslagen ha förutsatt att uppgifter får samlas in och därefter på annat sätt behandlas även utanför beskattningsdatabasen genom t.ex. sambearbetning med andra register för urvals- eller kontrollprojekt.¹¹³ Liknande uttalanden finns dock såvitt vi har funnit inte för Tullverket eller Kronofogdemyndigheten varför det även av den anledningen kan uppstå oklarheter i vilken mån uppgifter får behandlas för dataanalyser och urval.

Samma oklarheter finns dock inte för folkbokföringsverksamheten sedan den nya regleringen i 2 a kap. FdbL trädde i kraft.

Generellt sett bör inte regleringen av personkretsarna för vilka uppgifter får behandlas i databaserna i sig anses innebära några större hinder mot att behandla uppgifter för dataanalyser och urval, även när det inte finns ett ärende. Regleringen tillåter nämligen att myndigheterna behandlar uppgifter om personer där det är relevant för utförandet av sina uppgifter, däribland de ändamål för analys och kontroll som finns i vissa av registerlagarna. I vilken utsträckning regleringen utgör ett problem i dag kan dock skilja sig mellan de olika verksamheterna, se exempelvis nedan angående regleringen i folkbokföringsdatabaslagen.

¹¹¹ 2 kap. 2 § SdbF.

¹¹² 2 kap. 3 § andra stycket TDL.

¹¹³ Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 117–118.

Att olika regler gäller för uppgifter som behandlas i eller utanför en databas, och som därmed avgör vilka uppgifter som får göras gemensamt tillgängliga, kan innebära att myndigheterna behöver göra tidskrävande bedömningar som inte alltid har direkt betydelse för enskildas integritet. Redan av dataskyddsförordningen följer nämligen att även om uppgifter är tillåtna att behandla i databaserna får inte samtliga tjänstemän vid myndigheterna ha tillgång till samtliga uppgifter (se bl.a. artikel 25 i dataskyddsförordningen). Uppgifter som inte får vara gemensamt tillgängliga behöver även i regel behandlas i en särskild it-miljö, vilket kan vara förenat med extra kostnader och tidsåtgång.

Viss övrig reglering

I de nuvarande registerlagarna finns särskild reglering av känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser.¹¹⁴ Generellt gäller för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten att känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden endast får behandlas om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. I annat fall får sådana uppgifter endast behandlas om det särskilt anges i de kapitel som reglerar innehållet i databaserna.¹¹⁵ I vilken mån sådana kategorier av uppgifter får behandlas för att göra mer omfattande och övergripande dataanalyser och urval kan därmed komma att bero på om de uppgifter som används görs gemensamt tillgängliga eller inte. Det kan också konstateras att möjligheterna för myndigheterna att behandla sådana särskilda kategorier av personuppgifter är mer begränsande i förhållande till dataskyddsförordningen och dataskyddslagen när det gäller behandling som är nödvändig av hänsyn till bl.a. ett viktigt allmänt intresse eller som krävs enligt lag.¹¹⁶

Vidare kan de nu gällande bestämmelserna om sökbegrepp innebära obefogade hinder mot att behandla personuppgifter för dataanalyser och urval då endast vissa angivna begrepp får användas vid sökningar. Generellt utesluter även dessa bestämmelser att känsliga

¹¹⁴ Se avsnitten 10.2 och 10.3 för en närmare redogörelse av vad som gäller vid behandling av sådana särskilda kategorier av uppgifter.

¹¹⁵ 1 kap. 7 § SdbL, 1 kap. 6 § FdbL, 1 kap. 7 § TDL och 1 kap. 6 § KFMdbF.

¹¹⁶ Artikel 9 i dataskyddsförordningen och 3 kap. 3 § dataskyddslagen.

personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse används som sökbegrepp.¹¹⁷ Det gäller däremot inte folkbokföringsverksamhetens analys- och urvalsdataas.¹¹⁸ I praktiken finns det dock begränsningar för hur känsliga personuppgifter och uppgifter får behandlas även i folkbokföringsverksamhetens analys- och urvalsdataas, vilka går längre än dataskyddsförordningen (se nedan).

Utöver detta gäller i dag enligt registerförfattningarna olika gallringsbestämmelser beroende på om uppgifter behandlas inom eller utanför en dataas. De gallringsbestämmelser som generellt gäller vid behandling utanför dataaserna avser enligt ordalydelserna endast uppgifter som behandlas automatiserat i ett ärende.¹¹⁹ För folkbokföringsverksamheten finns nya bestämmelser om längsta tid för behandling för uppgifter som behandlas i analys- och urvalsdataasen.¹²⁰

Särskilt om den nya regleringen i folkbokföringsdataaslagen med tillhörande förordning

Skatteverkets folkbokföringsverksamhet har fått tydligare och i viss mån större möjligheter att använda uppgifter, även från andra myndigheter, för analyser och urval.¹²¹ Även den nya regleringen för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet innebär dock att det finns vissa obefogade hinder mot att kunna behandla uppgifter som behövs för att göra effektiva analyser och urval. Till exempel får inte alla uppgifter som får behandlas i folkbokföringsdataasen behandlas i analys- och urvalsdataasen. Myndigheten får över huvud taget inte behandla känsliga personuppgifter eller uppgifter om lagöverträdelse som finns i handlingar i folkbokföringsdataasen i analys- och urvalsdataasen.¹²²

Myndigheten har överlag små möjligheter att behandla känsliga personuppgifter i analys- och urvalsdataasen. Sådana uppgifter kan dock behövas, dels för att få ett effektivt urval, dels för att säkerställa att urvalet ger ett rättvisande och korrekt resultat. Det är vidare praktiskt svårt för Skatteverket att kunna separera ut vilka handlingar som får finnas i analys- och urvalsdataasen med utgångspunkt i dess innehåll.

¹¹⁷ 2 kap. 10 § SdbL, 2 kap. 9 § TDL och 2 kap. 29 § KFMdbL.

¹¹⁸ 2 a kap. 4 § FdbL.

¹¹⁹ 1 kap. 8 § SdbL, 1 kap. 8 § TDL och 1 kap. 7 § KFMdbL.

¹²⁰ 2 a kap. 6 § FdbL.

¹²¹ Se bl.a. 1 kap. 4 a §, 2 a kap. 3 § andra stycket FdbL och 5 c § FdbF.

¹²² Se 2 a kap. 3 § jämförd med 1 kap. 6 § samt 2 kap. 3–5 §§ FdbL.

Utöver detta finns det i dag begränsningar av vilka personkretsar Skatteverket får behandla uppgifter om. Genom den nuvarande regleringen får endast uppgifter om personer som har tilldelats personnummer eller samordningsnummer behandlas. Uppgifter om andra personer får behandlas om det behövs för handläggningen av ett ärende.¹²³ Att Skatteverket inte får behandla uppgifter för övergripande analyser om personer som myndigheten t.ex. beslutat att inte tilldela personnummer eller samordningsnummer kan innebära begränsningar i myndighetens möjligheter att göra jämförelser av omständigheter som har lett till att vissa personer tilldelats personnummer eller samordningsnummer och de som inte har det. Detta trots att myndigheten till följd av den materiella regleringen har rättslig grund för att behandla uppgifter även om personer vars ärenden avslutas med att de inte tilldelas personnummer eller samordningsnummer.

Vår sammantagna bedömning

Av redogörelserna ovan gör vi bedömningen att den nuvarande regleringen avseende myndigheternas personuppgiftsbehandling i vissa fall innebär att det är oklart i vilken omfattning personuppgifter får behandlas för att göra dataanalyser och urval för kontroll utan koppling till ärendehandläggningen, såsom för förebyggande syften och i samband med utveckling, testning och utvärdering av analysmetoder och urvalsmodeller. Regleringen innebär även att det i vissa fall kan vara oklart vilka bestämmelser som ska tillämpas i vilka situationer. Utöver detta bedöms den nuvarande regleringen ställa upp vissa omotiverade hinder för att kunna använda dataanalyser och urval som ett verktyg för att effektivisera kontrollverksamheten. Vissa skillnader bedöms även finnas mellan myndigheternas möjligheter att behandla personuppgifter för att använda dataanalyser och urval. Detta gäller särskilt för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet som nyligen getts bättre möjligheter att använda sådana verktyg för kontroll.

I vilken mån vi anser att de oklarheter och hinder som finns genom den nuvarande regleringen bör ändras för att ge myndigheterna utökade möjligheter att göra dataanalyser och urval framgår i följande avsnitt som behandlar olika frågor hänförliga till myndigheternas dataanalyser och urval. Våra förslag till reglering av myndigheternas

¹²³ 2 a kap. 2 § jämförd med 2 kap. 2 § FdbL.

personuppgiftsbehandling vid dataanalyser och urval påverkas också i hög grad av den nya reglering vi i övrigt föreslår i beskattningsdatalagen, folkbokföringsdatalagen, tulldatalagen och kronofogdedatalagen.

14.6 Utökade möjligheter att göra dataanalyser och urval

14.6.1 Myndigheterna bör ges utökade möjligheter att göra dataanalyser och urval

Vår bedömning: Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten bör ges utökade möjligheter att använda dataanalyser och urval som verktyg för en effektivare kontrollverksamhet.

Skälen för vår bedömning

Dataanalyser och urval är ett effektivt verktyg i myndigheternas verksamheter

Myndigheter har vissa generella krav på sig som kan uppfattas vara sinsemellan svårförenliga. De har å ena sidan ett utredningsansvar, och å andra sidan finns lagstadgade krav på effektivitet i handläggningen. Detta kan få konsekvenser för myndigheters kontrollverksamhet genom att kontroll ibland kan få stå tillbaka i förhållande till kraven på effektiv och snabb handläggning, eftersom kontrollåtgärder kan vara resurskrävande.¹²⁴ Ju större möjligheter myndigheterna har att rikta sina (kontroll)resurser rätt, dvs. till de ärenden som karaktäriseras av hög risk för felaktigheter, desto enklare låter sig de synbart motstridiga kraven på utredning och effektivitet förenas.

Dataanalyser och urval har i ett flertal rapporter, betänkanden och propositioner ansetts kunna bidra till att effektivisera olika myndigheters kontrollverksamhet genom att exempelvis underlätta arbetet

¹²⁴ SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 128.

med att identifiera felaktigheter.¹²⁵ Regeringen har nyligen uttalat att dataanalyser och urval är en naturlig del i myndigheters kontrollverksamhet, och samtidigt konstaterat att under de senaste åren har Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i viss mån använt denna typ av verktyg för att upptäcka felaktiga utbetalningar.¹²⁶

Enligt vår bedömning är det tydligt att även Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten har behov av att använda dataanalyser och urval för att kunna bedriva en resurseffektiv kontrollverksamhet.¹²⁷ Vi anser att även dessa myndigheter bör ges goda förutsättningar att på ett adekvat sätt kunna behandla personuppgifter för att göra sådana dataanalyser och urval. Samtliga dessa myndigheter ansvarar för att utföra sina uppgifter på ett korrekt sätt. För att kunna uppfylla detta har myndigheterna getts olika kontroll- och utredningsbefogenheter inom respektive ansvarsområde. I kontrollverksamheten ingår att myndigheterna gör kontroller av uppgifter innan beslut fattas samt att göra efterhandskontroller för att säkerställa att korrekta beslut har fattats. Dataanalyser och urval måste, i enlighet med regeringens nyss refererade uttalanden, anses utgöra en naturlig del i sådan kontrollverksamhet. Genom att samköra uppgifter som myndigheterna har tillgång till som en följd av bl.a. ärendehandläggning samt uppgifter som myndigheterna har möjlighet att begära in från exempelvis andra myndigheter blir det möjligt att identifiera områden där det finns störst risk för fel och fusk. I förlängningen leder det till att myndigheterna på ett effektivt sätt kan förhindra att felaktiga beslut fattas eller åtgärda tidigare fattade felaktiga beslut.

Exempelvis kan Skatteverket ta fram ett urval av deklARATIONER för ytterligare kontroll i vilka avdrag för vissa specifika kostnader har yrkats. Ett sådant urval kan med hjälp av dataanalyser baseras på högst risk för fel till följd av olika identifierade riskfaktorer utifrån den materiella regleringen om rätt till avdrag i inkomstskattelagen. Tull-

¹²⁵ Se t.ex. rapport från Riksrevisionen, *Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförbacke*, RiR 2017:23, s. 45, rapport från Inspektionen för socialförsäkringen, *Profilering som urvalsmetod för riktade kontroller – En granskning av träffsäkerheten, effektiviteten och rättssäkerheten i Försäkringskassans modeller för riskbaserade kontroller*, ISF 2018:5, s. 119, SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 213 och prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 19–20.

¹²⁶ Prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 46.

¹²⁷ Jfr avsnitt 14.4 om myndigheternas uppgivna behov av att använda sådana verktyg.

verket kan t.ex. använda sig av dataanalyser och urval för att på ett effektivt och träffsäkert sätt identifiera försändelser där det finns en hög risk för att de innehåller varor med importrestriktioner som inte följer de särskilda krav som finns för införsel av sådana varor. När det gäller Kronofogdemyndigheten kan myndigheten använda sådana verktyg för att exempelvis identifiera ansökningar om betalningsförelägganden som grundar sig på oriktiga fakturor.

Skatteverket har till utredningen gett exempel på hur vissa bedrägliga förfaranden kan gå till. Nedan görs en kort beskrivning av ett sådant exemplifierande scenario samt hur dataanalyser och urval kan förhindra sådana förfaranden.

Exempel på hur Skatteverket kan använda dataanalyser och urval för att effektivisera kontrollverksamheten

Scenario

Ett företag bildas genom förvärv av ett befintligt företag. Ungefär samtidigt anmäler en person att denne har flyttat till Sverige och ska arbeta i företaget. Personen folkbokförs av Skatteverket efter anmälan och myndighetens kontakt med dennes arbetsgivare. Personen tilldelas även ett personnummer och lämnar sedan Sverige. Det rör sig dock om en skenanställning. Det otillbörliga förfarandet kan på olika sätt resultera i oriktiga skatteavdrag, återbetalningar av mervärdesskatt, oriktiga företagskrediter och förmånliga lån. Vidare kan det leda till att den "anställda" får felaktiga utbetalningar från andra myndigheter, såsom Försäkringskassan och A-kassor. Det kan också leda till bedrägligt utnyttjande av nämnda "anställdes" identitet för att få banklån samt för att inhandla objekt på kredit. Dennes identitet kan även användas som företagsbulvan i flera andra bolag vilket kan möjliggöra utbetalning av lönegaranti och stöd för korttidspermittering.

Genom olika former av bedrägliga upplägg kan flera felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen hinna göras innan Skatteverket upptäcker att redovisade belopp inte stämmer. Utsikterna att genom återbetalningskrav och andra borgenärsåtgärder återvinna någon större del av sådana medel kan vara små.

Möjligt scenario med utökade förutsättningar att göra dataanalyser och urval

Genom användningen av dataanalyser och urval har Skatteverket utvecklat en riskvärderingsmodell för anmälningar om flytt till Sverige. Modellen kan flagga för att en anmälan behöver genomgå en fördjupad granskning. En sammanställning visar flera olika indikatorer som pekar ut risker för att anmälan är felaktig eller bedräglig. Modellen kan baseras på folkbokföringsuppgifter samt uppgifter från bl.a. beskattningsverksamheten, skattebrottsenheten och andra myndigheter som har bedömts relevanta för att upptäcka fel och fusk i samband med flytt till Sverige.

Genom att modellen flaggar för vissa risker med anmälan om flytt till Sverige av personen som beskrivits ovan begär Skatteverket komplettering av uppgifter och handlingar som visar att det som anges i anmälan om flytt är korrekt. Vid uteblivet eller otillfredsställande svar kan Skatteverket besluta att personen inte ska folkbokföras. Det minskar i sig risken för att t.ex. felaktiga utbetalningar även sker från andra myndigheter. Riskvärderingsmodellen kan sedan uppdateras med resultatet av utredningen för att utveckla och förstärka myndighetens förmåga att upptäcka liknande upplägg. Vissa uppgifter som kommit fram vid en sådan utredning kan även lämnas till andra verksamheter inom Skatteverket eller till andra myndigheter som behöver uppgifterna i sin verksamhet.

Med hjälp av uppgifterna kan även beskattningsverksamheten i sin tur uppdatera de riskvärderingsmodeller som tillämpas vid t.ex. företagsregistrering, återbetalning av mervärdesskatt samt redovisning av arbetsgivaravgifter med tillhörande individuppgifter. Nya riskindikatorer i modellerna kan öka träffsäkerheten för urval som indikerar avsiktligt fusk.

Sammantaget kan Skatteverket genom att använda dataanalyser och urval t.ex. öka förmågan att tidigt upptäcka registreringar av företag som ska användas som brottsverktyg, oriktiga redovisningar av individuppgifter samt felaktiga utbetalningar.

När det gäller Tullverket ska myndigheten kontrollera transporter med varor som kommer landvägen, järnvägen, via sjöfarten och i flygflödet. Under år 2022 hanterades knappt 14 miljoner import-, transiterings- och exportdeklarationer. Av dessa godkändes 94,2 procent

genom ett automatiserat beslutsfattande.¹²⁸ Utöver detta tillkommer andra typer av deklARATIONER och ANMÄLNINGAR som ska göras i tullproceduren. De stora trafik- och varuflödena gör det omöjligt att kontrollera varje in- och utförsel. Personer som ägnar sig åt brottslig verksamhet och andra medvetna överträdelser hittar nya vägar och metoder för att transportera illegala varor eller undanhålla tull m.m. Det ställer krav på riskbaserade och underrättelsebaserade tullkontroller.¹²⁹

En importör kan undvika att betala korrekt tull genom att medvetet deklarerar ett lägre värde än det faktiska för de importerade varorna vilket ofta kombineras med att förfalskade handelsdokument visas upp. Tull kan även undandras genom att felaktiga uppgifter om ursprungsland anges för varorna, eller genom att varorna klassificeras felaktigt för att få en lägre tullsats. Ett undandragande kan även göras genom en kombination av ovanstående åtgärder eller genom att en importör utnyttjar en tullbefrielse genom att begära undantag för varor som inte är berättigade till det.¹³⁰ Om den debiterade uppbörden är lägre än vad som skulle vara fallet om varan hade deklarerats korrekt ger det sämre förutsättningar för offentliga verksamheter och samhällsekonomin i stort. Under år 2022 debiterade Tullverket sammanlagt 252 964 tkr efter tullkontroller, exklusive tulltillägg. Skattebortfall utifrån alkohol- och tobaksbeslag, beräknad på beslagtagna mängd, var samma år 36 004 tkr. Mörkertalet gällande bortfall av tull till följd av fel i deklARATIONER uppskattades till 180 686 tkr.¹³¹

Felaktig uppbörd bidrar även till att snedvrیدا konkurrensen. Företag som betalar för låg tull, annan skatt eller avgifter får en konkurrensfördel i förhållande till företag som lämnar korrekta uppgifter. Vidare omfattas många varutyper av förbud eller krav på licenser eller särskilda tillstånd, s.k. restriktionsvaror. Det finns mer än 60 olika restriktionsområden. En restriktion kan ha sin grund i hänsyn till handelspolitiska skäl, miljöskydd, skydd för människors hälsa eller säkerhet, skydd för nationalskatter eller för att förhindra spridning av djur- och växtsjukdomar.¹³² Exempel på restriktionsvaror är gränsöverskridande avfallstransporter, skydd för utrotningshotade

¹²⁸ Tullverkets årsredovisning 2022, s. 30.

¹²⁹ Tullverkets årsredovisning 2021, s. 26.

¹³⁰ Tullverkets årsredovisning 2021, s. 59.

¹³¹ Tullverkets årsredovisning 2022, s. 57, 145 och 148.

¹³² https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/prohibitions-and-restrictions_en [hämtad 2023-08-21].

djur och växter (cites)¹³³, kulturföremål, kemiska produkter, livsmedel, läkemedel, narkotika och skjutvapen. Handel med restriktionsvaror, som exempelvis kulturföremål, kan också ske för att tvätta pengar i brottslig verksamhet och för att finansiera terrorism. Överträdelse av restriktionsregler kan därmed utgöra ett allvarligt hot mot samhället i en vidare bemärkelse.

För att kontrollverksamheten ska fungera effektivt behöver Tullverket ha förmåga att identifiera komplicerade mönster i handelsflödet, strukturer och företeelser som utgör risker för fel, regelöverträdelser och säkerhet. Det förutsätter att myndighetens underrättelseverksamhet utvecklar sin förmåga att arbeta med datadrivna och predikativa analyser genom att använda nya metoder och ny teknik. Förmågan att se sammanhang och mönster är viktig för att kunna prioritera hur resurser kan användas på bästa sätt och på så sätt bidra till störst samhällsnytta. Det bidrar till en högre träffsäkerhet vid urval för kontroll och att Tullverket kan fullgöra sitt uppdrag effektivt. Enligt Riksrevisionen är en effektiv resursanvändning beroende av att det finns möjlighet till en ändamålsenlig uppföljning av arbetet.¹³⁴

Kronofogdemyndigheten har konstaterat att myndigheten används i brottslig verksamhet för att fastställa, driva in och sanera oriktiga fordringar. Inom verksamheten med betalningsföreläggande förekommer enligt myndigheten falska ansökningar och ansökningar som grundar sig på brott. Mot bakgrund av att det årligen kommer in ungefär 1,3 miljoner ansökningar om betalningsföreläggande till Kronofogdemyndigheten är det svårt för myndigheten att i den manuella hanteringen upptäcka otillbörliga ansökningar. De krav som inte upptäcks riskerar att fastställas i utslag, vilket kan leda till ekonomisk skada för enskild och förtroendeskada för myndigheten.

Inom verksamheten med betalningsföreläggande har Kronofogdemyndigheten under längre tid arbetat aktivt med att manuellt söka efter otillbörliga eller brottsliga ansökningar om betalningsförelägganden. Om myndigheten hade haft större möjligheter att använda analys och urval hade detta arbete enligt myndigheten kunnat förbättras och effektiviseras. Som ett exempel granskade myndigheten 897 mål under år 2022, varav 761 mål identifierades och kunde stoppas

¹³³ Cites står för Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. Cites, även kallad Washington-konventionen, är en internationell överenskommelse med syfte att bevara hotade arter av vilda djur och växter. Tullverkets roll är att övervaka handeln till och från tredje land.

¹³⁴ Riksrevisionens rapport, *Tullverkets kontroll – en träffsäker verksamhet?*, RIR 2019:12, s. 54.

i vilka yrkade belopp samlat uppgick till cirka 14 miljoner kr. Felaktigt fastställda fordringar riskerar att senare hamna för verkställighet av gäldenären. Då finns det små möjligheter att invända mot ett laga-kraftvunnet utslag.

Även inom skuldsaneringen förekommer brottsupplägg, exempelvis falska fordringar, där dataanalyser kan förbättra möjligheterna att upptäcka sådana.

Dataanalyser och urval skulle också med framgång kunna användas inom Kronofogdemyndighetens tillsyn av konkurser och näringsförbud. Med hjälp av bättre verktyg skulle det vara möjligt att på ett mer effektivt sätt upptäcka lönegarantibedragerier och brott mot näringsförbud. Riksrevisionen har tidigare konstaterat att det förekommer missbruk av den statliga lönegarantin.¹³⁵ Kronofogdemyndigheten är en av få offentliga instanser som i sin handläggning kan upptäcka enskilda bedragerier.

Utökade möjligheter att göra dataanalyser och urval

Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens behov av att kunna göra dataanalyser och urval skiljer sig i vissa delar åt till följd av myndigheternas olika uppdrag. Samtliga myndigheter har dock uttryckt att det finns ett behov av att använda sådana verktyg för att på olika sätt effektivisera kontrollverksamheten (se avsnitt 14.4).

Vi konstaterar ovan att användningen av dataanalyser och urval är effektiva verktyg i Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens verksamheter. För att dataanalyser och urval faktiskt ska fungera effektivt i kontrollverksamhet krävs att det är möjligt att använda sådana verktyg även för att förebygga och förhindra felaktigheter redan innan de uppstår i verksamheterna. En sådan möjlighet kan även minska antalet kostsamma efterhandskontroller och domstolsprocesser. Det har exempelvis konstaterats att sambehandling av uppgifter från flera myndigheter är effektivt för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar.¹³⁶

I avsnitt 14.5 framgår vissa av de begränsningar som den nu gällande sektorspecifika regleringen av berörda myndigheters personuppgifts-

¹³⁵ Se Riksrevisionens rapport, *Den statliga lönegarantin – förekomst av missbruk och myndigheternas kontrollarbete*, RIR 2022:4.

¹³⁶ SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 212–214.

behandling kan medföra i förhållande till att använda dataanalyser och urval. En förutsättning för att myndigheterna ska kunna bedriva en effektiv och rättssäker kontrollverksamhet är att det är möjligt att på ett adekvat sätt automatiserat behandla personuppgifter för kontrolländamål.¹³⁷ Regleringen tillsammans med myndigheternas materiella verksamhetsreglering (se avsnitt 14.2), vilka i flera fall är kopplade till ärendehandläggning, kan enligt vår uppfattning i vissa fall innebära att det i dag är oklart i vilken omfattning myndigheterna får behandla personuppgifter för att använda verktygen, särskilt för att förebygga felaktigheter. En del i detta är också det faktum att exempelvis utveckling, testning och utvärdering av analysmetoder och urvalsmodeller kräver att personuppgiftsbehandling utförs på ett sätt som ligger utanför ärendehandläggningen. Redan i förarbetena till de nuvarande registerlagarna nämns dock att Skatteverket ska ges stöd för att kunna behandla personuppgifter i analysverksamhet som syftar till att ta fram olika riskprofiler, dvs. analyser av vilka skatte- subjekt som ska granskas, även avseende personer eller företag som inte är registrerade hos myndigheten.¹³⁸ Även Tullverket gavs ett primärt ändamål som omfattar analys- och kontrollverksamhet.¹³⁹ I dag ställer dock dataskyddsförordningen krav på att den rättsliga grunden för behandlingen enligt bl.a. artikel 6.1 e, dvs. uppgiften av allmänt intresse eller myndighetsutövningen, ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt (artikel 6.3 i dataskyddsförordningen).¹⁴⁰ Den rättsliga grunden ska vidare vara tydlig och precis och dess tillämpning bör vara förutsägbar för personer som omfattas av den (se vidare avsnitt 14.7 nedan).¹⁴¹ Den rättsliga grunden kan sedan även innehålla bl.a. de allmänna villkor som ska gälla för den personuppgiftsansvariges behandling, vilken typ av uppgifter som ska behandlas och ändamålsbegränsningar (artikel 6.3 andra stycket i dataskyddsförordningen). Dataskyddsförordningen ställer därmed upp vissa krav som inte 1995 års dataskyddsdirektiv¹⁴² gjorde, vilken gällde när de berörda myndigheternas nuvarande register-

¹³⁷ Jfr SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, s. 378.

¹³⁸ Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 123.

¹³⁹ Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 176.

¹⁴⁰ Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 48–52.

¹⁴¹ Skäl 41 till dataskyddsförordningen.

¹⁴² Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

författningar infördes. Utöver detta innebär regeringsformens skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten att vissa åtgärder som utgör sådana intrång måste regleras i lag för att vara tillåtna (2 kap. 6 § andra stycket och 2 kap. 20 och 21 §§ RF). Någon uttrycklig eller särskild reglering av Skatteverkets, Tullverkets eller Kronofogdemyndighetens möjligheter att använda digitala verktyg som kräver behandling av uppgifter även utanför ärendehandläggning, såsom dataanalyser och urval, i syfte att effektivisera kontrollverksamheten finns inte i svensk rätt i dag. Ett undantag är dock den nyligen införda regleringen i folkbokföringsdatabaslagen som gäller i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Vi gör bedömningen att Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten bör ges utökade möjligheter att använda dataanalyser och urval i sina verksamheter för kontrolländamål. Syftet ska vara att förebygga, förhindra och upptäcka fel inom Skatteverkets beskattningsverksamhet och folkbokföringsverksamhet samt inom Tullverkets och Kronofogdemyndighetens respektive verksamheter som omfattas av vårt uppdrag. Det ska alltså vara möjligt för myndigheterna att behandla personuppgifter för att använda sådana verktyg även när det saknas koppling till ett visst ärende. Myndigheterna ges då bättre förutsättningar att utföra sina uppdrag och minska felaktigheter i respektive verksamhet. Vår utgångspunkt är att regleringen ska möjliggöra sådan behandling samtidigt som skyddet för den personliga integriteten upprätthålls. Generellt bör myndigheterna ges möjlighet att utföra den personuppgiftsbehandling som behövs för att de ska kunna utföra sina uppdrag på ett effektivt och rättssäkert sätt även när dataanalyser och urval används.

I den del av vårt uppdrag som avser en översyn av befintliga registerförfattningar har vi valt att föreslå genomgripande förändringar i förhållande till hur regleringen ser ut i dag. Vi bedömer att det i sig innebär att vissa av de osäkerheter och omotiverade begränsningar kring personuppgiftsbehandling som dagens registerförfattningar innebär vid myndigheternas analys- och urvalsarbete inte längre kommer att finnas kvar. Det handlar bl.a. om slopad reglering av personkrets, databaser och handlingar samt ändrad reglering av tillåtna ändamål, sökbegränsningar, behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser samt gallring av personuppgifter. Till följd av hur myndigheternas materiella verksamhetsreglering är utformad i vissa fall kommer dock enligt vår mening vissa tveksamheter att kvar-

stå i fråga om analyser och urval som görs utan koppling till ett enskilt ärende (se vidare avsnitt 14.7 nedan).

14.6.2 Närmare om myndigheternas dataanalyser och urval

Olika analysmetoder

Myndigheterna kan komma att använda olika typer av analysmetoder i arbetet med dataanalyser beroende på vad som mer specifikt ska uppnås. Det är varken möjligt eller vår avsikt att här uttömmande ange vilka metoder som kan komma att bli aktuella för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten att använda. Det är ytterst upp till myndigheterna att avgöra vilka metoder som är möjliga att använda inom ramen för tillåten behandling av personuppgifter. Här ges några exempel på analysmetoder som kan komma att bli aktuella.

Deskriptiva analyser använder data för att beskriva något som redan har skett.¹⁴³ Sådana analyser kan användas för att upptäcka avvikelser, dvs. anomalier.¹⁴⁴ Ett exempel på deskriptiv analys kan vara att uppgifter om stora skulder från Kronofogdemyndighetens verksamhet med utsökning och indrivning analyseras för att upptäcka över-
skuldsättning hos en viss samhällsgrupp.

Prediktiva analyser använder data och algoritmer för att förutse vad som sannolikt kommer att hända, ofta genom användning av maskininlärning.¹⁴⁵ Sådana analyser kan användas för att se mönster och samband som sedan kan ligga till grund för urvalsmodeller. Prediktiva analyser använder historiska data och utgår på så sätt från tidigare konstaterade fel. Utifrån tidigare fall kan prediktiva analyser upptäcka mönster eller andra typer av indikatorer som kan indikera vad som kan vara korrekt respektive felaktigt. Det kan också användas för att uppskatta omfattningen av fel och bedrägerier¹⁴⁶, eller för att identifiera vissa återkommande omständigheter i ärenden där felaktiga utbetalningar har konstaterats.¹⁴⁷ Prediktiva analyser kan t.ex.

¹⁴³ OECD (2019), *A data-driven public sector – Enabling the strategic use of data for a productive, inclusive and trustworthy governance*, s. 13.

¹⁴⁴ SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 217.

¹⁴⁵ OECD (2019), *A data-driven public sector – Enabling the strategic use of data for a productive, inclusive and trustworthy governance*, s. 13.

¹⁴⁶ SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 217.

¹⁴⁷ Prop. 2019/20:113, *En mer ändamålsenlig dataskyddreglering för studiestödsverksamheten*, s. 11.

användas av Tullverket för att förutse riskerna för att en viss sändning innehåller en restriktionsvara, eller av Skatteverket för att förutse risken för felaktiga momsåterbetalningar.

Nätverksanalyser utgår från samband, exempelvis mellan bolagsföreträdare, telefonnummer, familjeförhållanden, adresser, tidpunkter, fastigheter, fordon, m.m. Sådana analyser kan vara effektiva för att upptäcka organiserade upplägg, där flera personer samarbetar eller på olika sätt delar med sig av upplägg för att missbruka systemen. Nätverksanalyser kan ge hög precision och bidra till att fel upptäcks tidigt.¹⁴⁸ Kronofogdemyndigheten har exempelvis genom syntetiska data, dvs. datorgenererad data¹⁴⁹, utforskat förutsättningarna för att använda nätverksanalys inom verkställighet med målet att öka indrivet belopp från de som kan men inte vill betala. Genom sådana analyser kan egendom som kopplar ihop flera gäldenärer identifieras.

Vad sker med urvalsträffarna?

Genom användningen av dataanalyser och urval får myndigheterna urvalsträffar. Myndigheterna granskar och bedömer vilka av urvalsträffarna som bör leda till närmare kontroller eller andra åtgärder utifrån de risker för felaktigheter som har identifierats. Vissa av urvalsträffarna kan ge myndigheterna anledning att anta att det föreligger en felaktighet som oupptäckt hade kunnat leda till att t.ex. beslut fattas på felaktiga grunder. Andra urvalsträffar kommer utmynna i att ingen ytterligare åtgärd vidtas med anledning av dessa.

I de fall urvalsträffar bedöms kräva närmare kontroller har myndigheternas handläggare möjlighet att använda de författningsreglerade kontrollbefogenheter som finns tillgängliga för respektive myndighet. Det kan ske i redan befintliga ärenden som valts ut till följd av urvalsträffen eller i ärenden som öppnats till följd av en urvalsträff. Sådana närmare kontroller innebär även att myndigheterna exempelvis kan hämta in mer uppgifter från andra myndigheter om den som

¹⁴⁸ SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 217.

¹⁴⁹ Se Integritetsskyddsmyndigheten, *Vi guidar dig – Vi hanterar bara anonymiserade personuppgifter, då kan vi väl bortse från GDPR?*,

<https://www.imy.se/verksamhet/dataskydd/innovationsportalen/vanliga-fragor/vi-hanterar-bara-anonymiserade-personuppgifter-da-kan-vi-val-bortse-fran-gdpr/> [hämtad 2023-02-21].

Sådan data har samma karaktär som riktiga uppgifter men avser inte verkliga människor, se Westman, D., *Dataskyddet som hinder mot maskininlärning och samhällsnyttig analys?*, Lov och data, nr 150, september 2022, nr 3/2022, s. 3.

särskilt ska kontrolleras, eller andra uppgifter av betydelse för kontrollen, på samma sätt som vid andra kontroller som inte inletts på grundval av dataanalyser och urval. Den behandling av uppgifter som då sker är tillåten enligt bestämmelserna om tillåten behandling för att myndigheterna ska kunna utföra sina uppgifter.

Ytterligare andra urvalsträffar kommer inte att leda till att myndigheterna använder sina kontrollbefogenheter mot enskilda för att fullgöra sina uppgifter utan kanske endast utmynnar i särskilda informationsinsatser eller identifiering av generella risker. Att identifiera sådana generella risker, eller trender, kan i sig hjälpa myndigheterna att fördela resurser och veta vad kontrollverksamheten bör riktas in på. Det kan också leda till att Skatteverket identifierar företag som inte är registrerade hos myndigheten trots att de kanske borde betala skatter och avgifter i Sverige, s.k. non-filers.¹⁵⁰

Användning av AI och maskininlärning i analys- och urvalsverksamheten

AI och dess risker i förhållande till dataskyddsregleringen m.m.

Om de datamängder som är nödvändiga för att träna en AI-modell innehåller personuppgifter behöver det finnas förutsättningar för datainsamlingen och behandlingen enligt dataskyddsregleringen redan på stadiet då algoritmen tränas.¹⁵¹ Även om AI kan bidra till effektivitetsvinster i den offentliga förvaltningen, t.ex. genom förkortade handläggningstider och större möjligheter att rikta kontroller mot de områden där riskerna för fel och fusk är som störst, kan det finnas vissa oönskade eller oförutsedda konsekvenser av att använda AI som följd av vinklade eller manipulerade data, bristande transparens, missbruk eller fientlig användning. Det kan leda till diskriminering, minskad tillit, ekonomisk skada och påverkan på demokratins funktions-sätt.¹⁵² Vid utveckling och användning av AI uppkommer vidare särskilda utmaningar i förhållande till den generella dataskyddsregleringen eftersom en grundläggande förutsättning är tillgången till och

¹⁵⁰ Jfr prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 123–124.

¹⁵¹ SOU 2018:25, *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*, s. 212–213.

¹⁵² Regeringskansliet, Näringsdepartementet (2018), *Nationell inriktning för artificiell intelligens*, s. 4. Informationsmaterial, N2018.14.

användningen av data. Personuppgifter bör dessutom endast behandlas om syftet med behandlingen inte kan uppnås genom andra medel.¹⁵³

Begreppet personuppgift är brett definierat i dataskyddsförordningen. Dataskyddsförordningen kommer därför i de flesta fall att vara tillämplig på myndigheternas insamling och delning av data som används för dataanalyser, såsom maskininlärning.¹⁵⁴ En risk som brukar nämnas i samband med vissa former av maskininlärning är bristande förklarbarhet, eller ”the black box”; svarta lådan. Det innebär att det inte alltid går att säga hur en modell har kommit fram till ett visst resultat.¹⁵⁵ Detta kan sättas i relation till dataskyddsförordningens krav på öppenhet i artikel 5.1 a. ”Svarta lådan” kan också diskuteras i förhållande till 32 § FL som anger att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. Om utfallet i slutändan innebär att ett beslut fattas till nackdel för en enskild blir det nyss sagda särskilt aktuellt. Det kan alltså vara nödvändigt att kunna förklara och motivera vilken data som har legat till grund för vilken del av de olika övervägandena i ett beslut.¹⁵⁶ Det kan inte uteslutas att detta kommer bli aktuellt för myndigheterna att beakta även när dataanalyser och urval används, t.ex. om en urvals-träff ligger till grund för en del av ett övervägande i ett beslut.

Resultatet som kommer ur en modell baserad på maskininlärning kan vidare vara felaktigt och diskriminerande om den data som har använts för att träna modellen återger en partisk bild av verkliga förhållanden eller om den inte är av relevans för det resultat som ska åstadkommas. Användning av sådana personuppgifter kan därför stå i strid med dataskyddsförordningens princip om korrekthet i artikel 5.1 a.¹⁵⁷

För att minska behovet av att använda och dela personuppgifter på ett sätt som är problematiskt enligt dataskyddslagstiftningen kan syntetiska data användas.¹⁵⁸ Ett problem som då kan uppstå vid myndigheters tillämpning av maskininlärda algoritmer är att det kan upp-

¹⁵³ Skäl 39 till dataskyddsförordningen.

¹⁵⁴ Jfr Westman, D., *Dataskyddet som binder mot maskininlärning och samhällsnyttig analys?*, Lov och data, nr 150, september 2022, nr 3/2022, s. 2.

¹⁵⁵ Datatilsynet, *Artificial intelligence and privacy*, Report, januari 2018, s. 12.

¹⁵⁶ Arvidsson, M., (2021), *Maskininlärning och rättsligt beslutsfattande*, Noll, G. (Red.), *AI, digitalisering och rätten – en lärobok*, 1:a upplagan, s. 132.

¹⁵⁷ Datatilsynet, *Artificial intelligence and privacy*, Report, januari 2018, s. 16.

¹⁵⁸ Westman, D., *Dataskyddet som binder mot maskininlärning och samhällsnyttig analys?*, Lov och data, nr 150, september 2022, nr 3/2022, s. 3.

komma risker för fel och rättsosäkerhet om ”träningsdatan” inte motsvarar just den typ av data som sedan ska användas i skarpa fall.

Den nationella regleringen måste utformas i enlighet med dataskyddsförordningen och det är ytterst dessa regler som styr hur personuppgifter får behandlas i ett analys- och urvalsprojekt som inkluderar AI-teknik. Myndigheterna måste också som personuppgiftsansvariga arbeta på ett sätt som säkerställer att dataskyddsförordningen följs.

Profilering och diskriminering

Profilering

Profilering definieras i dataskyddsförordningen som varje form av automatisk behandling av personuppgifter som består i att dessa personuppgifter används för att bedöma vissa personliga egenskaper hos en fysisk person, i synnerhet för att analysera eller förutsäga denna fysiska persons arbetsprestationer, ekonomiska situation, hälsa, personliga preferenser, intressen, pålitlighet, beteende, vistelseort eller förflyttningar.¹⁵⁹ Profilering är inte otillåtet enligt dataskyddsförordningen. Vissa krav ställs dock upp vid automatiserat individuellt beslutsfattande som inbegriper profilering.¹⁶⁰ Den registrerade har 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.¹⁶¹ Ett beslut är automatiserat om det enbart grundas på automatiserad behandling som inbegriper profilering, dvs. bedömning av personliga egenskaper. Är det en eller flera människor som fattat själva beslutet, är det inte automatiserat även om människorna har utnyttjat automatiserad behandling, som inbegriper profilering, för att komma fram till sitt beslut.¹⁶²

Myndigheternas arbete med dataanalyser och urval innebär i nuläget inte att myndigheterna fattar ett beslut som *enbart* grundas på sådant automatiserat individuellt beslutsfattande som avses i dataskyddsförordningen. Användningen av sådana verktyg är i stället ett

¹⁵⁹ Artikel 4.4 i dataskyddsförordningen.

¹⁶⁰ Artikel 22 i dataskyddsförordningen.

¹⁶¹ Artikel 22.1 i dataskyddsförordningen.

¹⁶² Öman, S., *Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m.*, (1 juli 2022, JUNO), kommentaren till artikel 22.

slags beslutsstöd för myndigheterna i kontrollverksamheten.¹⁶³ Även om profilering inte är förbjuden enligt dataskyddsförordningen bör försiktighet iakttas eftersom det finns integritetsrisker med behandling vid dataanalyser och urval. Sådan behandling kan komma att innehålla vissa inslag av profilering trots att analys- och urvalsverksamheten primärt inte syftar till att hitta en viss enskild individ baserat på exempelvis uppgifter om hans eller hennes ekonomiska situation. Myndigheterna bör därför noga överväga dessa frågor när olika urvalsmodeller tas fram.¹⁶⁴

Diskriminering

Vid användning av exempelvis maskininlärda algoritmer kan det finnas en risk för diskriminerande resultat om inte ”rätt” typ av data används. Det är därför av stor vikt att de urvalsmodeller som har tagits fram utvärderas och granskas kontinuerligt. Det allmänna har ett ansvar för att motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.¹⁶⁵ Möjligheten att göra sammanställningar av uppgifter begränsas alltså av diskrimineringslagstiftningen.¹⁶⁶ Myndigheterna måste se till att upprätthålla kravet på likabehandling även vid dataanalyser och urval. Diskrimineringsgrunderna bör därför undvikas som grund för urval om det inte tydligt kan motiveras.¹⁶⁷

¹⁶³ Jfr SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 222.

¹⁶⁴ Jfr SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 221–222.

¹⁶⁵ 1 kap. 2 § femte stycket RF.

¹⁶⁶ Se även diskrimineringslagen (2008:567).

¹⁶⁷ Jfr SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 223.

14.7 Rättslig grund för behandling av personuppgifter för att göra dataanalyser och urval

Vår bedömning: Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens rättsliga grund för behandling av personuppgifter för att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel inom sina verksamheter bör tydliggöras.

Skälen för vår bedömning

Vid användning av dataanalyser och urval behöver Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten kunna analysera och utvärdera olika datamängder, däribland personuppgifter. För att dataanalyser och urval ska kunna användas på ett effektivt sätt i Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens kontrollverksamheter behöver alltså personuppgifter kunna behandlas på ett ändamålsenligt sätt. För att en behandling av personuppgifter över huvud taget ska vara laglig krävs att något av villkoren i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen är tillämpligt. Dataskyddsförordningen utgår nämligen från att varje behandling av personuppgifter måste vila på någon av de rättsliga grunder som räknas upp i artikel 6.1. Flera rättsliga grunder kan vara tillämpliga avseende en och samma behandling.¹⁶⁸ I avsnitt 3.2.5 och 3.2.6 finns närmare redogörelser för den generella dataskyddsregleringen.

För Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens del är det den rättsliga grunden i artikel 6.1 e som främst är aktuell att tillämpa vid behandling av personuppgifter vid dataanalyser och urval.¹⁶⁹ Enligt den artikeln är behandling endast laglig om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Regeringen har uttalat att alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse.¹⁷⁰ I normalfallet utgör en myndighets uppdrag enligt författning, instruktion eller regleringsbrev en rättslig grund för behandling av personuppgifter enligt artikel 6.1 e.¹⁷¹ Vidare har EU-domstolen uttalat att upp-

¹⁶⁸ Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 45–46.

¹⁶⁹ Jfr prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 57.

¹⁷⁰ Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 56.

¹⁷¹ Prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 114.

börd av skatt och bekämpning av skatteundandragande ska betraktas som uppgifter av allmänt intresse.¹⁷² Det unionsrättsliga begreppet nödvändigt ska inte anses utgöra ett krav på att det ska vara omöjligt att utföra en uppgift av allmänt intresse utan att behandlingsåtgärden vidtas. I dagsläget bör det mer eller mindre regelmässigt anses vara nödvändigt att använda tekniska hjälpmedel och därmed behandla personuppgifter på automatisk väg, eftersom en manuell informationshantering inte utgör ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag.¹⁷³

Generellt är de uppgifter som Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten utför till följd av uppdrag i myndigheternas instruktioner, regleringsbrev, specifika regeringsuppdrag, myndighetsförordningen och verksamhetsspecifika materiella författningar, t.ex. skatteförfarandelagen, inkomstskattelagen, folkbokföringslagen, tulllagen och utsokningsbalken, uppgifter av allmänt intresse.

I avsnitt 14.6.1 konstaterar vi att myndigheterna bör ges utökade möjligheter att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel inom de verksamheter som omfattas av de föreslagna nya dataskyddslagarna. Med andra ord anser vi att det ska vara tillåtet att behandla personuppgifter för att använda sådana verktyg även när det inte finns någon koppling till ett visst ärende. Vi bedömer att myndigheterna därmed ges bättre förutsättningar att säkerställa att de författningsreglerade uppgifterna kan fullgöras på ett effektivt, korrekt och rättssäkert sätt. Det rör sig alltså om uppgifter av allmänt intresse. Vidare är det nödvändigt att Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten behandlar personuppgifter elektroniskt för att utföra det kontrollarbete, vilket dataanalyser och urval är en del av, som krävs vid fullgörandet av uppgifterna. Sammantaget bedömer vi att den personuppgiftsbehandling som är nödvändig för att myndigheterna ska kunna utföra sina uppgifter ryms inom den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning.

Vidare ska enligt artikel 6.3 första stycket i dataskyddsförordningen den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 e fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt. Dataskyddsförordningen kräver inte att det finns en lag för varje en-

¹⁷² EU-domstolens dom den 27 september 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, punkt 108 och dom den 24 februari 2022, ”SS” SIA mot Valsts ieņēmumu dienests, C-175/20, EU:C:2022:124, punkt 70.

¹⁷³ Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 46–47.

skild behandling, utan det kan räcka med en lag som grund för flera behandlingar.¹⁷⁴ Det krävs inte heller en reglering i unionsrätten eller i nationell rätt av den personuppgiftsbehandling som ska ske med stöd av den rättsliga grunden i artikel 6.1 e. Det som måste ha stöd i rättsordningen är uppgiften av allmänt intresse eller rätten att utöva myndighet.¹⁷⁵ Vidare måste inte den rättsliga grunden fastställas i en lagstiftningsakt antagen av ett parlament.¹⁷⁶

Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten har alla en skyldighet enligt sina instruktioner att bidra till ett väl fungerande samhälle och utföra sina uppgifter på ett sätt som är rättssäkert, kostnadseffektivt och enkelt för såväl allmänhet och företag som respektive myndighet.¹⁷⁷ Dataanalyser och urval är ett verktyg som innebär att myndigheterna kan rikta sina resurser där de behövs som mest, dvs. där det t.ex. finns störst risk för fel eller fusk.

När det gäller Skatteverkets beskattningsverksamhet finns det, med något enstaka undantag¹⁷⁸, inget uttryckligt stöd i den materiella verksamhetsregleringen för övergripande dataanalyser och urval. Detsamma gäller för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Som framgått av avsnitt 14.2 utgår de bestämmelser som reglerar Skatteverkets utrednings- och kontrollbefogenheter från åtgärder som myndigheten kan vidta i enskilda ärenden i form av exempelvis förelägganden, vitesförelägganden, kontrollbesök och revision.

Av förarbetena till den nu gällande skattedatabaslagen och folkbokföringsdatabaslagen framgår att Skatteverket inom båda dessa verksamheter ska ha möjlighet att göra riskanalyser med hjälp av automatiserad databehandling för att välja ut ärenden, skattesubjekt eller uppgifter som särskilt ska kontrolleras.¹⁷⁹ Särskilda ändamålsbestämmelser som omfattar sådan behandling finns därför i de nu gällande registerlagarna. Det har dock inte tillförts någon bestämmelse i materiell rätt som ger Skatteverket i uttrycklig uppgift att utföra sådana riskanalyser. Detta trots att de befintliga primära ändamålsbestämmelserna är direkt anpassade till respektive verksamhet¹⁸⁰, vars

¹⁷⁴ Skäl 45 till dataskyddsförordningen.

¹⁷⁵ Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 49.

¹⁷⁶ Skäl 41 till dataskyddsförordningen.

¹⁷⁷ 10 § förordningen med instruktion för Skatteverket, 7 § förordningen med instruktion för Tullverket och 5 § förordningen med instruktion för Kronofogdemyndigheten.

¹⁷⁸ Se t.ex. regleringen i 33 b kap. SFL.

¹⁷⁹ Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 123–124 och 140.

¹⁸⁰ Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 99.

reglering alltså har en stark koppling till handläggning av enskilda ärenden.

Skatteverket har dock nyligen fått en utökad möjlighet att göra dataanalyser och urval inom folkbokföringsverksamheten genom nya bestämmelser i folkbokföringsdatabaslagen med tillhörande förordning. I den proposition som föregick de nya bestämmelserna bedömde regeringen att det ingår i Skatteverkets uppgifter enligt 2 § förordningen med instruktion för Skatteverket att myndigheten måste kunna kontrollera uppgifternas riktighet och utföra analyser och urval för att fullgöra den uppgift som ålagts myndigheten. I bestämmelsen anges att Skatteverket ansvarar för frågor om folkbokföring och personnamn samt att uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Regeringen ansåg mot denna bakgrund att Skatteverket redan i dag har stöd för att använda sig av analyser och urval i folkbokföringsverksamheten. Något behov ansågs därför inte finnas att av den anledningen ändra i instruktionen eller i folkbokföringslagen.¹⁸¹ Vi har inte funnit någon anledning att nu frånga den bedömningen.

I Skatteverkets instruktion finns ytterligare bestämmelser som vi bedömer är av relevans för beskattningsverksamhetens möjligheter att utföra dataanalyser och urval. Enligt 1 § förordningen med instruktion för Skatteverket ska Skatteverket fastställa och ta ut skatter, socialavgifter och andra avgifter så att en riktig uppörd kan säkerställas. Skatteverket ska även fastställa rättvisande taxeringsvärden på fastigheter så att korrekt underlag finns för skatteberäkning och andra ändamål. Enligt 7 § ansvarar Skatteverket för vissa borgenärsuppgifter och enligt 8 § ska myndigheten fastställa pensionsgrundande inkomst.

Vi anser att för att Skatteverket ska kunna utföra dessa uppgifter i enlighet med de krav på effektivitet och korrekthet som finns måste myndigheten även inom beskattningsverksamheten få göra dataanalyser och välja ut vilka ärenden, skattesubjekt eller uppgifter som ska kontrolleras närmare.

Tullverkets materiella reglering som är av relevans för dataanalyser och urval för kontroll skiljer sig från Skatteverkets. Enligt 1 kap. 2 § tullförordningen (2016:287) ska Tullverket utföra de uppgifter

¹⁸¹ Prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 21–22.

som en tullmyndighet eller en behörig myndighet har enligt förordning (EU) nr 952/2013, dvs. tullkodexen, och de förordningar som meddelas med stöd av den förordningen om inget annat sägs i lag eller förordning. Av artikel 46 i tullkodexen framgår att Tullverket får genomföra alla tullkontroller som anses nödvändiga. Vidare anges att andra tullkontroller än slumpvisa kontroller främst ska baseras på riskanalys som görs med hjälp av elektronisk databehandlingsteknik i syfte att, på grundval av kriterier som utarbetats på nationell nivå, unionsnivå och, i förekommande fall, internationell nivå, identifiera och bedöma risker och utarbeta nödvändiga motåtgärder.¹⁸² Det framgår även att tullkontroller ska utföras inom en gemensam ram för riskhantering som grundar sig på utbyte av riskinformation och riskanalysresultat mellan tullförvaltningar och genom vilken det fastställs gemensamma riskkriterier och standarder, kontrollåtgärder och prioriterade kontrollområden. Vidare framgår det av artikel 227 i kommissionens genomförandeförordning till tullkodexen¹⁸³ att när tulldeklarationen inges i enlighet med artikel 171 i kodexen¹⁸⁴ ska tullmyndigheterna behandla de uppgifter som inlämnas före anmälan av varornas ankomst särskilt för riskanalysändamål. För riskhantering och tullkontroller ska ett gemensamt elektroniskt system användas för bl.a. utbyte och lagring av uppgifter.¹⁸⁵ I kompletteringsförordningen till tullkodexen finns mycket detaljerade regler om bl.a. gemensamma uppgiftskrav för utbyte och lagring av uppgifter.¹⁸⁶ Ytterligare regler som är hänförliga till riskanalys och kontroller finns i tullkodexen samt genomförandeförordningen och kompletteringsförordningen till tullkodexen.¹⁸⁷

Genom den unionsrättsliga materiella verksamhetsregleringen har Tullverket enligt vår mening stöd för att göra analyser och urval, även mer övergripande sådana utan koppling till ärenden, i syfte att utföra tullkontroller inom de områden som omfattas av tullkodexen.

¹⁸² En definition av risk finns i artikel 5.7 i tullkodexen.

¹⁸³ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/2447 av den 24 november 2015 om närmare regler för genomförande av vissa bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 om fastställande av en tullkodex för unionen. I fortsättningen benämnd genomförandeförordningen.

¹⁸⁴ I artikel 171 i tullkodexen anges att en tulldeklaration för inges innan varornas ankomst väntas anmälas till tullen. Om varorna inte anmäls inom 30 dagar efter ingivandet av tulldeklarationen ska den anses inte ha ingetts.

¹⁸⁵ Artikel 16 i tullkodexen och artikel 36 i genomförandeförordningen.

¹⁸⁶ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/2446 av den 28 juli 2015 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 vad gäller närmare regler avseende vissa bestämmelser i unionens tullkodex.

¹⁸⁷ Se t.ex. artiklarna 128 och 264 i tullkodexen och artikel 186 i genomförandeförordningen.

Det finns vissa andra områden inom Tullverkets verksamhet där det inte är lika tydligt att den materiella verksamhetsregleringen uttryckligen ger det stöd som krävs. Det handlar exempelvis om de uppgifter Tullverket utför enligt inregränslagen och lagen om punkt-skattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter. Urval för sådan kontroll får enligt dessa lagar inte göras slumpmässigt (2 § inregränslagen och 1 kap. 5 § andra stycket LPK). I motiven till dessa bestämmelser anges dock att Tullverket får göra det selektiva urvalet för kontroll på grundval av t.ex. riskprofiler eller information som finns tillgänglig hos Tullverket.¹⁸⁸ Även sådan reglering kan därmed anses ge stöd för analys- och urvalsverksamheten. Att det inte på samma sätt framgår av bestämmelsernas ordalydelser bör inte ha betydelse i detta sammanhang.¹⁸⁹

Vidare ska Tullverket enligt 1 § förordningen med instruktion för Tullverket fastställa och ta ut tullar, skatter och avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas. Enligt 2 § ska Tullverket övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs. Även denna reglering bedöms ge stöd för Tullverkets arbete med analyser och urval för att kunna fullgöra de uppgifter som ålagts dem.

Kronofogdemyndighetens materiella verksamhetsreglering utgår från utrednings- och kontrollbefogenheter som kan vidtas i enskilda mål eller ärenden, såsom förelägganden, vitesförelägganden eller förhör. Till skillnad från Skatteverket finns det inga särskilda uttalanden i propositionen till den nu gällande kronofogdedatabaslagen om myndighetens behandling av personuppgifter för att göra analyser och urval. Enligt 1 § förordningen med instruktion för Kronofogdemyndigheten är Kronofogdemyndighetens huvudsakliga uppgifter indrivning, verkställighet, betalningsföreläggande och handräckning, skuldsanering samt tillsyn i konkurs och tillsyn över rekonstruktörer. Enligt 2 § ska Kronofogdemyndigheten verka för att en god betalningsvilja upprätthålls i samhället och att överskuldsättning motverkas. Kronofogdemyndighetens uppdrag har därmed inte lika omfattande inslag av kontrollverksamhet som Skatteverkets eller Tullverkets. Kronofogdemyndighetens generella uppdrag är i stället av mer verkställande och rådgivande art genom att den ska bistå borgenärer som inte fått

¹⁸⁸ Prop. 1995/96:166, *Tullens befogenheter vid den inre gränsen*, s. 56–57 och prop. 2002/03:10, *Straffrättsliga sanktioner mot överträdelse av EG:s punktskatte regler för alkohol, tobak och mineraloljor*, s. 86 och 101.

¹⁸⁹ Jfr prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 188.

betalt och ge stöd och råd till gäldenärer. Det kan här nämnas att flertalet av de analyser som Kronofogdemyndigheten utför görs för att nå högre kunskap om skuldsättningens effekter i samhället. Kronofogdemyndigheten har eller planerar dock för att börja arbeta mer med dataanalyser och urval även för att hitta de områden där det finns högre risk för fel eller fusk eller för att identifiera vilken slags egendom som det typiskt sett finns högre risk för kan komma att undandras.

Trots att kontrolluppdraget inte är lika framträdande för Kronofogdemyndigheten har även den myndigheten ett ansvar för att se till att utföra de uppgifter som ålagts den på ett effektivt och korrekt sätt. Hänsyn ska inte heller enbart tas till en bestämmelses ordalydelse för att avgöra om något följer av t.ex. lagtext i dataskyddsförordningens mening.¹⁹⁰ Vi menar att även Kronofogdemyndigheten måste anses ha stöd för att utföra analyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel. Det kan exempelvis göras för att identifiera ansökningar om betalningsförelägganden där det finns högre risk för att de grundar sig på oriktiga fakturor eller för att hitta var i samhället risken för överskuldsättning är som störst i syfte att vidta förebyggande åtgärder inom dessa samhällsgrupper.

En rättslig grund för behandling av personuppgifter måste uppfylla kraven på tydlighet, precision och förutsebarhet i dataskyddsförordningen för att den behandling som stödjer sig på den aktuella grunden ska vara laglig.¹⁹¹ Vilken grad av tydlighet och precision som krävs i fråga om den rättsliga grunden för att en viss behandling av personuppgifter ska anses vara nödvändig måste bedömas från fall till fall, utifrån behandlingen och verksamhetens karaktär. Ett mer kännbart intrång, t.ex. behandling av känsliga personuppgifter inom hälso- och sjukvården, kräver att den rättsliga grunden är mer preciserad och därmed gör intrånget försvarbart.¹⁹²

Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten är tre myndigheter som alla behandlar personuppgifter i sina respektive verksamheter. Skatteverket behandlar personuppgifter inom beskattningsverksamheten och folkbokföringsverksamheten i mycket större omfattning än vad Tullverket och Kronofogdemyndigheten gör i sina respektive verksamheter. Även Tullverkets och Kronofogdemyndighetens verk-

¹⁹⁰ Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 188.

¹⁹¹ Artikel 6.2 och skäl 41 till dataskyddsförordningen.

¹⁹² Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 51 och 188.

samheter är dock sådana att inte oväsentliga mängder personuppgifter behandlas. Dataanalyser och urval inom myndigheternas verksamheter i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel innebär för samtliga berörda myndigheter att egna verksamhetsuppgifter samkörs på ett sätt som inte sker när uppgifterna behandlas för att handlägga enskilda ärenden. Vidare kan sådana uppgifter komma att samarbetas med uppgifter som myndigheterna har inhämtat från andra myndigheter, antingen som ett led i ärendehandläggning eller primärt för att göra dataanalyser och urval. Det kan även förekomma behandling av känsliga personuppgifter. De urval som tas fram med hjälp av dataanalyserna kommer i förekommande fall att leda till att myndighetsutövning vidtas mot enskilda. Den personuppgiftsbehandling som myndigheternas dataanalyser och urval ger upphov till är därmed sammantaget av sådan karaktär och omfattning att intrånget i den personliga integriteten kan bli kännbart. Vi anser därför att den rättsliga grunden behöver ha en relativt hög grad av tydlighet, precision och förutsebarhet för att uppfylla kraven i dataskyddsförordningen.

I avsnitt 8.4.3 föreslås att de nya lagarna ska innehålla brett formulerade ändamålsbestämmelser. Innebörden av bestämmelserna är att myndigheterna får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att utföra de verksamheter som omfattas av lagarnas tillämpningsområden. Den föreslagna regleringen tillåter därmed att personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för att Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten ska kunna utföra sina uppgifter, i vilka ingår att vidta de åtgärder för kontroll som krävs. Vidare kommer finalitetsprincipen även att ge stöd för viss behandling. Som anges ovan framgår av den materiella verksamhetsregleringen på ett tydligt sätt att Tullverket har i uppgift att utföra olika typer av riskanalyser genom att behandla uppgifter automatiserat för att bl.a. göra tullkontroller. De författningar som fastställer den uppgift av allmänt intresse som ger stöd för den aktuella behandlingen vid Skatteverket och Kronofogdemyndigheten, samt vissa andra delar i Tullverkets verksamhet, får dock sägas inbegripa mer allmänt hållna bestämmelser. Vidare är den övriga materiella verksamhetsreglering som ger myndigheterna befogenheter i hög grad kopplad till åtgärder som kan vidtas i enskilda ärenden.

Mot bakgrund av den karaktär personuppgiftsbehandlingen kan ha vid dataanalyser och urval för kontrolländamål finns det enligt vår

mening skäl att tydliggöra den rättsliga grunden för behandlingen. På detta sätt ges myndigheterna även tydligare ramar för hur verktyget får användas i verksamheterna.¹⁹³ Det kan underlätta för berörda myndigheter att avgöra i vilken omfattning de får göra dataanalyser och urval. Det gör det även enklare för enskilda fysiska personer att få en uppfattning om vad som är tillåtet för myndigheterna i detta sammanhang, vilket är viktigt bl.a. mot bakgrund av de kontrollåtgärder som framtagandet av urvalsträffar kan leda till. Av artikel 5.1 a i dataskyddsförordningen framgår dessutom att personuppgiftsbehandling ska ske på ett öppet sätt i förhållande till den registrerade.

Vidare kan myndigheternas personuppgiftsbehandling vid dataanalyser och urval för kontroll innebära kartläggning av enskildas personliga förhållanden på ett sätt som utgör betydande intrång i den personliga integriteten enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF (se avsnitten 6.2 och 14.12). Behandlingar som innebär begränsningar i regeringsformens skydd för den personliga integriteten kan endast tillåtas genom bestämmelser i lag (2 kap. 20 § första stycket 2 RF). Det innebär att en tydliggörande reglering av behandling av personuppgifter vid dataanalyser och urval bör slås fast i lag. I avsnitten 6.2 och 14.12 finns en bedömning av om förutsättningarna för att besluta om en sådan rättighetsinskränkande reglering i enlighet med våra förslag är uppfyllda.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att den rättsliga grunden för myndigheternas användning av dataanalyser och urval som verktyg för en effektiv kontrollverksamhet bör tydliggöras genom ytterligare reglering i lag. Våra överväganden och förslag till sådan reglering finns nedan i avsnitten 14.8 och 14.9.

¹⁹³ Jfr prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 22.

14.8 Nya särskilda ändamålsbestämmelser som avser dataanalyser och urval

Vårt förslag: Det ska finnas bestämmelser i beskattningsdatalagen, folkbokföringsdatalagen, tulldatalagen och kronofogdedatalagen som föreskriver att myndigheterna får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i verksamhet som omfattas av lagarnas tillämpningsområden.

I kronofogdedatalagen ska det även föreskrivas att Kronofogdemyndigheten får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att göra dataanalyser och urval i syfte att motverka överskuldssättning.

Skälen för vårt förslag

Det bör inte införas särskilda bestämmelser om dataanalyser och urval i befintlig eller ny materiell verksamhetsreglering

Ett sätt för att tydliggöra att Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten har rättslig grund för att använda dataanalyser och urval är att införa nya eller ändrade bestämmelser i materiell verksamhetsreglering. Sådana bestämmelser skulle kunna ges innebörden att myndigheterna får göra dataanalyser och urval för vissa angivna kontrolländamål och införas i anslutning till de regler som finns om myndigheternas utredning och kontroll i exempelvis skatteförfarandelagen, inregränslagen och konkurslagen.

Sådana bestämmelser i lagar som de nu nämnda, med undantag för vissa av Tullverkets verksamhetsförfattningar, reglerar dock huvudsakligen myndigheternas befogenheter att vidta utrednings- och kontrollåtgärder i enskilda ärenden (jfr avsnitt 14.2). Bestämmelserna är också förhållandevis detaljerade. De åtgärder som myndigheterna vidtar vid analyser och urval är en mer övergripande och resultatorienterad kontrollverksamhet som därmed skiljer sig från bestämmelser om kontroll i ett enskilt fall. Det är vidare svårt att hitta andra sammanhang i den typen av författningar där bestämmelser som ger stöd åt användningen av sådana verktyg som här är aktuella skulle passa in. Det bedöms inte heller vara lämpligt att reglera sådana bestäm-

melser i exempelvis nya kapitel i varje materiell författning där det skulle kunna vara aktuellt. Dataanalyser och urval är vidare inte någon ny befogenhet eller uppgift som utgör myndighetsutövning och som av den anledningen bör regleras i myndigheternas materiella författningar. Det är därför inte heller lämpligt att föra in nya eller förtydligande bestämmelser i myndigheternas förordningar med instruktioner.¹⁹⁴

Ytterligare en möjlighet är att överväga en reglering av myndigheternas dataanalyser och urval i helt nya författningar. En materiell lag som exempelvis reglerar Skatteverkets arbete med dataanalyser och urval skulle kunna innehålla bestämmelser om när myndigheten får använda sådana verktyg och hur de får användas. En sådan typ av reglering skulle kunna ge tydliga ramar för myndigheternas arbete med dataanalyser och urval, även i de fall det saknas koppling till ärendehandläggning. Personuppgiftsbehandlingen skulle styras av framför allt de föreslagna sektorspecifika lagarna om dataskydd, dataskyddsförordningen och dataskyddslagen. Myndigheternas materiella uppgifter skulle då fortsatt hållas separerade från dataskyddsregleringen vilket underlättar tillämpningen. Som vi tidigare nämnt avser vi dock inte att reglera en ny uppgift för myndigheterna. En utökad möjlighet att använda dataanalyser och urval kräver i stället framför allt tydligare rättsligt stöd för den personuppgiftsbehandling som är nödvändig att utföra eftersom denna i många fall kommer att utgöra ett ingrepp i enskildas personliga integritet.

Särskilda dataskyddsbestämmelser ska införas

Vi anser att det mest ändamålsenliga för att säkerställa att myndigheterna kommer att ha rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som krävs för att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i enlighet med våra förslag är att föra in bestämmelser med kompletterande dataskyddsreglering i de föreslagna lagarna om dataskydd, dvs. beskattningsdatalagen, folkbokföringsdatalagen, tulldatalagen och kronofogdedatalagen. Särskilda regler om behandling av personuppgifter har visserligen nyligen införts i folkbokföringsdatabaslagen. Att vi trots detta anser att nya

¹⁹⁴ Regeringen har nyligen bedömt att så inte behövs för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, se prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 21–22.

bestämmelser om dataanalyser och urval även ska införas för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet beror på att våra förslag i övriga delar innebär att folkbokföringsdatabaslagen ska upphävas och ersättas av en ny lag som inte kommer att innehålla en databasreglering.

En fråga som uppkommer med anledning av en sådan lösning är om det är möjligt att i svensk rätt införa den kompletterande reglering som här avses i sektorspecifika lagar om dataskydd, och vad som i sådana fall kan regleras. Det är uppgiften av allmänt intresse eller myndighetsutövningen i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen som ska fastställas i unionsrätten eller nationell rätt (artikel 6.3 första stycket). En sådan reglering utgör då den rättsliga grunden för behandling. I artikel 6.3 andra stycket anges dock att den rättsliga grunden kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i dataskyddsförordningen. Det avser bl.a. de allmänna villkor som ska gälla för den personuppgiftsansvariges behandling, vilken typ av uppgifter som ska behandlas, vilka registrerade som berörs, de enheter till vilka personuppgifterna får lämnas ut och för vilka ändamål, ändamålsbegränsningar, lagringstid samt typer av behandling och förfaranden för behandling, inbegripet åtgärder för att tillförsäkra en laglig och rättvis behandling.

Utifrån detta samt sett till hur hela artikel 6 är konstruerad utgår dataskyddsförordningen till synes från att även sådana särskilda bestämmelser som är möjliga att införa ska regleras i den författning som ger stöd åt uppgiften av allmänt intresse eller myndighetsutövningen. Den systematik som finns i svensk rätt på området avseende myndigheters personuppgiftsbehandling har dock varit att bestämmelser om dataskydd tas in i särskilda registerförfattningar. Regeringen har även anfört att EU:s dataskyddsförordning ger utrymme för en sådan särskild reglering om personuppgiftsbehandling som finns i berörda myndigheters registerlagar.¹⁹⁵ Om sådana särskilda bestämmelser som avses i artikel 6.3 andra stycket i dataskyddsförordningen tas in i de sektorspecifika lagarna om dataskydd i stället för i materiell rätt, bör det innebära att sådana bestämmelser därmed blir en del av den rättsliga grunden.

En risk med en sådan systematik är att även om syftet med en sådan kompletterande reglering är att göra den rättsliga grunden mer tydlig och precis, kan effekten bli den motsatta eftersom tillämparen

¹⁹⁵ Prop. 2017/18:95, *Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning*, s. 49–50.

måste beakta bestämmelser i olika författningar för att utföra vissa åtgärder. Ett sätt att undvika sådana tillämpningssvårigheter är, i likhet med vad som diskuterats ovan, att införa regler om personuppgiftsbehandling i anslutning till de bestämmelser om myndigheternas uppgifter som finns i materiell verksamhetsreglering. Den svenska lagstiftningstraditionen är dock sådan att liknande kompletterande bestämmelser om personuppgiftsbehandling brukar införas i sektorspecifika författningar om behandling av personuppgifter.¹⁹⁶ Vi bedömer att det i just detta fall är en bättre lösning att upprätthålla den svenska systematiken. Vidare är det framför allt just förutsättningarna för att behandla personuppgifter vid dataanalyser och urval som behöver förtydligas. Vi anser därför att det är lämpligt och möjligt att införa sådana kompletterande bestämmelser i de föreslagna lagarna för att tydliggöra att den personuppgiftsbehandling som kommer att utföras vid dataanalyser och urval har det stöd som krävs.

Utformningen av nya ändamålsbestämmelser om behandling av personuppgifter för att göra dataanalyser och urval

Enligt artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning får personuppgifter bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Det finns inget krav på att ändamålen ska vara fastställda i nationell författning, men det finns inte heller något som hindrar att detta görs, förutsatt att bestämmelserna uppfyller ett mål av allmänt intresse och är proportionella mot det legitima mål som eftersträvas.¹⁹⁷ Om ändamålsbestämmelser införs i dataskyddsförfattningar är det en sådan typ av specifika bestämmelser som i enlighet med artiklarna 6.2 och 6.3 i dataskyddsförordningen anpassar tillämpningen av förordningen. Syftet med sådana bestämmelser är att ange ramen för vilken behandling som är tillåten.¹⁹⁸ När ändamålsbestämmelser finns i sektorspecifika registerförfattningar anses de vara ett

¹⁹⁶ Jfr t.ex. 1 kap. 6 § och 3 kap. 1–4 §§ lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten och 1 kap. 4 a § och 2 a kap. FdbL.

¹⁹⁷ Artikel 6.3 andra stycket i dataskyddsförordningen, prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 48 och prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 23–24.

¹⁹⁸ Prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 24.

sådant fastställande av den rättsliga grunden för en uppgift av allmänt intresse som avses i artikel 6.3 i dataskyddsförordningen.¹⁹⁹

En reglering av behandling av personuppgifter när dataanalyser och urval utförs behöver täcka all den behandling som är nödvändig för att Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten ska kunna använda sådana verktyg i myndigheternas kontrollverksamhet. Det är därför viktigt att de inte formuleras på ett sätt som begränsar myndigheternas möjligheter i förhållande till vad som gäller i dag. Våra förslag innebär att behandling av personuppgifter för att göra dataanalyser och urval ska få ske för samma övergripande syfte, nämligen att på ett så korrekt och effektivt sätt som möjligt fullgöra sina författningsreglerade uppgifter genom att använda sådana verktyg för kontrollverksamhet och i Kronofogdemyndighetens fall även för att motverka överskuldssättning (se nedan). Detta bör framgå på ett sätt som gör det möjligt att förutse när personuppgifter kan komma att behandlas för att göra dataanalyser och urval.

Vi föreslår att det i beskattningsdatalagen, folkbokföringsdatalagen, tulldatalagen och kronofogdedatalagen ska införas bestämmelser som föreskriver att myndigheterna får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i verksamhet som omfattas av lagarnas tillämpningsområden. Bestämmelserna bör föras in som särskilda primära ändamål i anslutning till de brett formulerade ändamålsbestämmelser vi föreslår i avsnitt 8.4.3. Avsikten är att tydliggöra att myndigheterna har stöd för den behandling av personuppgifter som är nödvändig vid myndigheternas användning av dataanalyser och urval i de verksamheter som omfattas av lagarnas tillämpningsområden. Bestämmelserna kommer tillsammans med finalitetsprincipen att utgöra den yttre ramen för tillåten behandling av personuppgifter för att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel. De grunder för behandlingen som framgår av materiell verksamhetsreglering motsvarar denna yttre ram för vilken behandling som lagligen får utföras vid sådana dataanalyser och urval, på

¹⁹⁹ Prop. 2017/18:171, *Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning*, s. 83, SOU 2017:66, *Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning*, s. 227 och Öman, S., *Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m.*, (13 oktober 2022, Version 2A, JUNO), kommentaren till artikel 6 i dataskyddsförordningen under rubriken Tredje punkten – Fastställande av den rättsliga grunden i EU-rätten eller nationell rätt.

samma sätt som vid den övriga personuppgiftsbehandling myndigheterna utför.

Bestämmelserna bör omfatta all behandling som görs vid utförande av dataanalyser och urval för de angivna syftena inom ramen för de föreslagna lagarna. Vad som utgör behandling framgår av artikel 4.2 i dataskyddsförordningen. Kravet på nödvändighet innebär inte att behandlingen måste vara oundgänglig för att den ska vara tillåten. Kravet innebär dock att personuppgifter inte får behandlas om ändamålet med behandlingen kan uppnås med andra medel, t.ex. genom att använda anonymiserade eller pseudonymiserade uppgifter.

Med dataanalyser och urval avses myndigheternas arbete med att analysera data för att välja ut ärenden, uppgifter eller subjekt som särskilt behöver kontrolleras. Även behandling för att identifiera områden där det finns störst risk för oavsiktliga fel, som t.ex. kan behöva mötas med informationsinsatser, omfattas.

Inom ramen för bestämmelserna kommer behandling i form av inhämtning och fortsatt behandling av uppgifter i syfte att utgöra underlag för dataanalyser och urval att rymmas. De omfattar även t.ex. uppföljning, utveckling och testning av analys- och urvalsmodeller.²⁰⁰

Angivandet av att aktuell personuppgiftsbehandling får ske för att förebygga, förhindra och upptäcka fel gör det tydligt att verktygen inte enbart är möjliga att använda för efterhandskontroller utan också för att på ett så tidigt stadium som möjligt identifiera olika risker för felaktigheter redan innan det finns ett ärende.

Begreppet fel ska tolkas brett i detta sammanhang. Det omfattar t.ex. avvikelser i förhållande till materiella rättsregler, oegentligheter samt felaktigheter som beror på avsiktligt fusk eller mänskliga misstag. Att det nuvarande begreppet ”felaktiga uppgifter” i 1 kap. 4 a § FdbL byts ut mot ”fel” genom våra förslag är inte avsett att innebära någon ändring i sak.

De bestämmelser vi föreslår ska införas i de nya lagarna bedöms sammantaget göra det tydligt att Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten får behandla personuppgifter för att göra dataanalyser och urval för kontrolländamål, samt var gränserna för sådan behandling går. Utformningen av bestämmelserna, tillsammans med den materiella verksamhetsregleringen och de bestämmelser som föreslås i avsnitt 14.9 om vilka uppgifter som får behandlas, bedöms ge

²⁰⁰ Jfr prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 25.

myndigheterna ändamålsenliga förutsättningar att använda dataanalyser och urval som verktyg för en effektivare kontrollverksamhet.

Det ska framhållas att en särskild bestämmelse om dataanalyser och urval inte fråntar de personuppgiftsansvariga myndigheternas ansvar att efterleva de principer som anges i bl.a. artikel 5 i dataskyddsförordningen.²⁰¹ Det innebär att myndigheterna trots en i författning särskild reglerad bestämmelse som anger den yttre ramen för behandlingen kan behöva fastställa särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål för den behandling som utförs vid dataanalyser och urval för att uppfylla kraven i artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen.

Särskilda överväganden avseende Tullverket

Vi har särskilt för Tullverket övervägt andra alternativ än de bestämmelser som nu föreslås. En särskild bestämmelse om dataanalyser och urval får inte stå i strid med den EU-rättsliga regleringen i bl.a. tullkodexen. Sammantaget är en stor del av Tullverkets verksamhet reglerad i EU-rätten, eller härrör från EU-rättslig reglering. Reglering finns även i andra internationella föreskrifter.

Vi har övervägt att för Tullverket införa ett tillägg till den föreslagna ändamålsbestämmelsen. Det skulle exempelvis kunna föreskrivas att sådan personuppgiftsbehandling även får ske i de fall det annars följer av lag eller förordning. På detta sätt skulle det möjligen tydliggöras att den föreslagna regleringen inte på något sätt hindrar Tullverket från att utföra den behandling som krävs för att fullgöra ett internationellt åtagande. Vi bedömer dock att den föreslagna bestämmelsen i tulldatalagen inte är hindrande i detta avseende. Av bestämmelsen sedd tillsammans med bestämmelsen om lagens tillämpningsområde framgår att aktuell behandling av uppgifter är tillåten i de fall den är nödvändig för att fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden. Mot denna bakgrund anser vi att ett tillägg i den särskilda ändamålsbestämmelsen inte behövs.

Vi har också övervägt att formulera den föreslagna bestämmelsen så att den omfattar Tullverkets verksamhet enligt tullagstiftningen med undantag för åligganden som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande. Av samma skäl som anförs ovan, dvs. att den

²⁰¹ Artikel 5.2 i dataskyddsförordningen och prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 48.

föreslagna bestämmelsen inte bedöms hindra sådan behandling, anser vi dock att något tillägg av detta slag inte heller behöver införas.

Den föreslagna bestämmelsen är vidare utformad på ett sätt som är avsett att säkerställa att den inte står i strid med EU-rättslig eller annan internationell reglering. I det fall det trots allt skulle uppkomma en situation där tillämparen bedömer att den föreslagna bestämmelsen står i strid med EU-rätten bör principen om EU-rättens företräde²⁰² tillämpas.

Kronofogdemyndigheten ska också få behandla personuppgifter för att göra dataanalyser och urval i syfte att motverka överskuldssättning

Ett av Kronofogdemyndighetens uppdrag är att motverka överskuldssättning.²⁰³ Detta arbete handlar bl.a. om informationsinsatser gentemot enskilda. Med hjälp av dataanalyser och urval som verktyg kan myndigheten på ett effektivt sätt identifiera var i samhället risken för överskuldssättning är som störst. Sådana verktyg används då alltid utanför ärendehandläggningen. Det handlar t.ex. om att använda analyser och urval för att förutse vilka som riskerar att hamna i eller återfalla i överskuldssättning. Möjligheten att använda sådana verktyg för att utföra detta uppdrag underlättar för myndigheten att kunna vidta förebyggande åtgärder inom de samhällsgrupper där det behövs som mest. Det rör sig alltså inte om eventuella efterföljande åtgärder som utgör myndighetsutövning mot enskilda på det sätt som kan vara fallet när dataanalyser och urval används för att förebygga, förhindra eller upptäcka fel. Däremot kräver sådana analyser och urval också behandling av stora mängder personuppgifter av varierande art.

Vi anser att Kronofogdemyndigheten har ett behov av att kunna behandla personuppgifter för att göra dataanalyser och urval i syfte att utföra sitt uppdrag med att motverka överskuldssättning på ett effektivt sätt. Effektiva verktyg är inom detta område viktigt för att så få personer som möjligt ska hamna i överskuldssättning, vilket kan innebära stort lidande för den enskilde och även innebära ökade kostnader för olika delar av samhället. Exempelvis har det genom myndighetens arbete med att förebygga vräkningssituationer uppmärksamats att det ger stor effekt om unga vuxna genom samtal aktiveras tidigt för att ta kontakt med sin hyresvärd. Det finns också ett behov

²⁰² EU-domstolens dom den 15 juli 1964 i mål nr 6/64, Flaminio Costa mot E.N.E.L.

²⁰³ 2 § förordningen med instruktion för Kronofogdemyndigheten.

av att kunna ge anpassat stöd redan vid det första tillfället någon ådrar sig en brottsrelaterad skuld. Genom möjligheten att arbeta med dataanalyser och urval får Kronofogdemyndigheten effektiva verktyg att hitta rätt metod gentemot rätt målgrupp.

Det finns även andra sätt att motverka överskuldssättning på som inte innebär användning av dataanalyser och urval. Ett sådant arbete kan dock i princip endast utföras på statistiknivå, vilket innebär att möjligheterna till att utföra effektiva riktade informationsinsatser minskar.

Den bestämmelse vi föreslår ska införas i kronofogdedatalagen innebär att det blir tydligt att Kronofogdemyndigheten får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i den verksamhet som omfattas av lagens tillämpningsområde. När det gäller Kronofogdemyndighetens arbete med att motverka överskuldssättning handlar detta arbete inte i första hand om att förebygga, förhindra eller upptäcka fel. Det rör sig snarare om att identifiera områden där Kronofogdemyndigheten t.ex. behöver genomföra riktade informationsinsatser för att försöka se till att färre personer hamnar i en situation som innebär att personen blir överskuldssatt.

Kronofogdemyndighetens arbete med att motverka överskuldssättning framgår av materiell verksamhetsreglering och anses vara en integrerad del i myndighetens andra verksamheter (se avsnitt 7.4.8). Av 2 § förordningen med instruktion för Kronofogdemyndigheten framgår att Kronofogdemyndigheten ska verka för att en god betalningsvilja upprätthålls i samhället och att överskuldssättning motverkas.²⁰⁴ Det finns därmed en rättslig grund för behandlingen (artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen). För att det ska vara tydligt att personuppgifter även får behandlas för att göra dataanalyser och urval i syfte att myndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag att motverka överskuldssättning på ett effektivt sätt anser vi dock att det finns skäl att i lag tydliggöra att även sådan behandling är tillåten. Vi föreslår därför att det i kronofogdedatalagen ska föreskrivas att Kronofogdemyndigheten får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att göra dataanalyser och urval i syfte att motverka överskuldssättning.

²⁰⁴ Se även prop. 2010/11:78, *Vissa frågor om Kronofogdemyndighetens elektroniska uppgiftshantering*, s. 25.

Dataanalyser och urval i annan verksamhet än kontrollverksamhet

De föreslagna särskilda bestämmelserna som innebär att ändamålet med personuppgiftsbehandlingen vid dataanalyser och urval framgår klart och tydligt är utformade mot bakgrund av vårt uppdrag, dvs. att se över myndigheternas förutsättningar att använda dataanalyser och urval för en effektivare kontrollverksamhet. Användningen av verktygen för sådana syften kan i förlängningen komma att ligga till grund för myndigheternas myndighetsutövning gentemot enskilda. Vi har också gjort bedömningen att det finns ett behov av att tydliggöra Kronofogdemyndighetens möjligheter att behandla personuppgifter för att göra dataanalyser och urval i syfte att motverka överskuld-sättning.

I vårt arbete har myndigheterna även beskrivit vissa behov av att använda dataanalyser och urval som verktyg också i annan verksamhet än kontrollverksamhet och verksamhet med att motverka överskuld-sättning. Exempelvis har Kronofogdemyndigheten uppgett att myndigheten arbetar med att utveckla sätt att genom analyser och urval försöka förutse återkallelser av ansökningar om betalningsföreläggande och handräckning mot bakgrund av att cirka 40 procent av alla ansökningar återkallas. Syftet med sådana analyser och urval är att effektivisera myndighetens arbete och rikta resurserna dit de behövs som mest då arbetet med fysisk delgivning är tids- och resurskrävande för myndigheten. Genom sådana åtgärder hoppas Kronofogdemyndigheten kunna fördela resurserna till de mål som sannolikt inte kommer att återkallas. Användningen av analyser och urval i detta sammanhang görs alltså inte direkt i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka fel eller för att motverka överskuld-sättning.

Mot bakgrund av ramen för vårt uppdrag föreslår vi inte att det ska införas någon särskild ändamålsbestämmelse som på samma sätt klart och tydligt anger att myndigheterna får behandla personuppgifter för att göra dataanalyser och urval för andra ändamål utöver kontrolländamål. Ett undantag från detta är Kronofogdemyndighetens verksamhet med att motverka överskuld-sättning, vilket är en viktig del i hela den myndighetens verksamhet (se ovan). Våra sammantagna förslag syftar dock inte till att myndigheterna ska ges minskade möjligheter att behandla personuppgifter i förhållande till vad som gäller i dag. Den generella primära ändamålsbestämmelsen kom-

mer exempelvis att ge stöd för analyser, tester och utveckling av verksamheten som inte sker i kontrollsyfte (jfr avsnitt 8.4.3).

14.9 Reglering av vilka uppgifter som behövs för dataanalyser och urval

14.9.1 Utgångspunkter för bedömningen av vilka uppgifter som behövs och hur det kan regleras

Det huvudsakliga syftet med att ge Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten utökade möjligheter att göra dataanalyser och urval är att effektivisera myndigheternas kontrollverksamhet. Verktygen kan bidra till att myndigheterna ges möjlighet att fördela resurserna till de delar av verksamheterna där det finns störst risk för fel som kan påverka välfärdsstaten, och därmed samhället, negativt.

En av de viktigaste förutsättningarna för träffsäkra urval är att myndigheterna har tillgång till relevanta uppgifter att basera dataanalyserna och urvalen på. Om myndigheterna inte ges möjlighet att samla in och behandla adekvata uppgifter i den utsträckning som behövs kommer det bli svårare att uppnå syftet med de förändringar vi anser är lämpliga. En allt för kringkuren möjlighet att behandla uppgifter för dataanalyser och urval kan i praktiken leda till att myndigheternas möjligheter att behandla personuppgifter styr vilka företeelser myndigheterna kan rikta sina kontroller mot, snarare än att kontroller kan riktas mot de områden där det faktiskt finns störst risk för fel eller fusk. En effektivare kontrollverksamhet kräver alltså enligt vår mening att myndigheterna får använda olika slags uppgifter för dataanalyser och urval. Samtidigt måste intentionerna att effektivisera kontrollverksamheten balanseras mot den befintliga regleringen om skydd för den personliga integriteten.

Utgångspunkten för övervägandena kring vilka uppgifter myndigheterna ska få behandla är att de ska vara nödvändiga för syftet dataanalyser och urval för att förebygga, förhindra och upptäcka fel i de respektive verksamheter som omfattas av de föreslagna lagarnas tillämpningsområden. Detsamma gäller för dataanalyser och urval i syfte att motverka överskuldssättning inom Kronofogdemyndighetens verksamhet. Personuppgifter som behandlas ska enligt artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (principen

om uppgiftsminimering). De uppgifter som behandlas ska vara effektiva och antas leda till det avsedda resultatet med användningen av sådana verktyg. En annan utgångspunkt är att om det finns alternativa och mindre integritetskränkande sätt genom vilka myndigheterna kan utföra sina uppdrag på med samma grad av effektivitet, ska dessa användas i stället i syfte att minska integritetsintrånget.

När det gäller frågan om vilka uppgifter som ska få behandlas och hur det ska regleras, hindrar inte dataskyddsförordningen att medlemsstaterna inför en reglering av vilka typer eller kategorier av uppgifter som får behandlas för ett visst ändamål. Det är dock inte alltid ett krav att så görs. Om nationell rätt innehåller sådana bestämmelser utgör dessa särskilda bestämmelser som anpassar tillämpningen av dataskyddsförordningen (artikel 6.2 och artikel 6.3 i dataskyddsförordningen). Även sådana bestämmelser kan då anses bli en del av den rättsliga grunden för myndigheternas behandling. I de fall en myndighets materiella verksamhetsreglering är allmänt hållen och inte så tydlig kan det medföra att det finns ett behov av att införa särskilda dataskyddsbestämmelser för att uppfylla kraven på att den rättsliga grunden ska vara tillräckligt tydlig, precis, förutsebar och proportionerlig (artikel 6.3 och skäl 41 i dataskyddsförordningen). Det behöver inte nödvändigtvis vara bestämmelser om vilka personuppgifter som behandlas, men sådana bestämmelser kan bedömas krävas i vissa fall.

I det följande redogör vi för våra bedömningar av vilka kategorier av uppgifter som Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten bör tillåtas få behandla för att göra dataanalyser och urval. Vi presenterar också förslag till en särskild reglering i detta avseende och redogör för alternativa lösningar som vi har övervägt. Våra bedömningar och överväganden grundar sig på ett kartläggningsarbete som har skett i nära samråd med Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten.

14.9.2 En ny särskild reglering av vilka personuppgifter som får behandlas för dataanalyser och urval

Vårt förslag: Det ska i beskattningsdatalagen, folkbokföringsdatalagen, tulldatalagen och kronofogdedatalagen föreskrivas att för att göra dataanalyser och urval får de uppgifter behandlas som respektive myndighet förfogar över eller samlar in till följd av den verksamhet som omfattas av respektive lags tillämpningsområde. Myndigheterna ska även få behandla uppgifter som lämnas till dem för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Det ska i lagarna finnas en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas för aktuella dataanalyser och urval.

Vår bedömning: Myndigheterna kommer att ha tillräckligt stöd för att behandla känsliga personuppgifter och personuppgifter om fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott vid dataanalyser och urval. Möjligheterna till sådan behandling bör inte begränsas ytterligare vid dataanalyser och urval i förhållande till den generella reglering vi föreslår i de nya lagarna.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Det ska införas en reglering som anger vilka uppgifter som får behandlas

För att göra dataanalyser och urval kan myndigheterna komma att behöva behandla stora mängder uppgifter om fysiska personer, även om omfattningen kan antas vara större hos Skatteverket än hos Tullverket och Kronofogdemyndigheten. Uppgifterna härrör framför allt från de verksamheter som respektive myndighet bedriver. Uppgifter som samlas in från andra myndigheter eller verksamheter kommer också att förekomma, bl.a. genom författningsreglerade uppgiftsskyldigheter. Vid dataanalyser och urval samkörs dessa uppgifter vilket kan innebära att de tillsammans blir mer integritetskänsliga än varje enskild uppgift var för sig. De urvalsträffar som myndigheterna får fram genom analyserna kommer i vissa fall att leda till att enskilda ärenden eller subjekt väljs ut för ytterligare kontroller i myndighet-

ernas verksamheter. Sådana åtgärder och efterföljande beslut kommer i många fall att innebära myndighetsutövning gentemot enskilda.

Vi bedömer sammantaget att den behandling av personuppgifter som sker när myndigheterna utför dataanalyser och urval är sådan att det finns ett behov av en reglering som sätter gränser för vilka uppgifter som får behandlas. Det gäller samtliga här berörda myndigheter, dvs. Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten. En sådan reglering skulle även bidra till att tillsammans med myndigheternas materiella verksamhetsreglering och våra övriga förslag säkerställa att dataskyddsförordningens krav på att den rättsliga grunden ska vara tydlig, precis, förutsebar och proportionerlig uppfylls.

Vi anser dock att det inte är möjligt att på förhand fastslå exakt vilka uppgifter som myndigheterna behöver kunna behandla för att göra analyser och urval. Vår uppfattning är därför att en reglering av vilka uppgifter som myndigheterna ges tillgång till behöver vara flexibel samtidigt som den bidrar till att upprätthålla ett skydd för den personliga integriteten. I vårt utredningsarbete har vi därför övervägt olika former av reglering av vilka uppgifter som myndigheterna får behandla för att göra dataanalyser och urval. Det förslag vi slutligen valt att lägga fram redogör vi för i det följande, varefter vi även redovisar några av de alternativa former av reglering som vi har övervägt.

Vårt förslag

En förutsättning för att Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten ska kunna uppnå hög träffsäkerhet vid analyserna och urvalen är att de får behandla relevanta uppgifter. I arbetet med att kartlägga vilka uppgifter som behövs har det kommit fram att det framför allt är uppgifternas art, snarare än mängden uppgifter, som är viktiga för vilken effekt användningen av verktygen kommer att få. De behov som myndigheterna har uppgett redogör vi för i avsnitt 14.4 ovan.

Vi anser att det i beskattningsdatalagen, folkbokföringsdatalagen, tulldatalagen och kronofogdedatalagen ska införas en bestämmelse som föreskriver att för att göra dataanalyser och urval får uppgifter som respektive myndighet förfogar över eller samlar in till följd av de verksamheter som omfattas av lagarnas tillämpningsområden behandlas. Vidare ska uppgifter som lämnas till respektive myndighet

för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning få behandlas. De föreslagna bestämmelserna är utformade utifrån våra bedömningar av vilka breda kategorier av uppgifter som vi anser att myndigheterna har ett behov av att behandla för att göra dataanalyser och urval i enlighet med våra förslag.

Mot bakgrund av att behandling av personuppgifter vid dataanalyser och urval kan anses vara särskilt integritetskänslig anser vi att det är lämpligt att aktuella bestämmelser införs i lagform. De föreslagna formuleringarna är vidare så pass generella att bestämmelserna inte heller bör behöva justeras allt eftersom myndigheterna t.ex. ges nya uppdrag. En reglering i lagform bedöms därmed inte hindra regleringens flexibilitet.

Bestämmelserna formuleras brett för att undvika en alltför kringskuren tillgång till uppgifter. Regleringen är samtidigt utformad så att den begränsar myndigheternas behandling av personuppgifter, i syfte att skydda enskildas personliga integritet. Den tydliggör att myndigheterna inte får behandla uppgifter som det inte finns stöd för att behandla till följd av myndigheternas författningsreglerade uppdrag. Det är enligt vår mening inte i detaljeringsgraden som integritetsskyddet ligger, utan i de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter, specifika skydds- och säkerhetsåtgärder samt sekretessreglering. Bestämmelserna gör det t.ex. inte möjligt för myndigheterna att hämta in stora mängder personuppgifter från internet för att vissa uppgifter i en sådan mängd möjligen kan vara ”bra att ha” vid utvecklingen av en urvalsmodell. De ger inte heller i sig en ny möjlighet att samla in personuppgifter.

Behandlingen för dataanalyser och urval kommer i många fall att innebära en behandling för andra ändamål än insamlingsändamålen. De föreslagna bestämmelserna tydliggör att Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten har möjlighet att vidarebehandla aktuella personuppgifter för att göra dataanalyser och urval.²⁰⁵ Den tillkommande behandlingen kommer genom våra förslag att grunda sig på nationell rätt. Bestämmelserna bedöms vara nödvändiga och proportionerliga i ett demokratiskt samhälle för att skydda ett mål av generellt allmänt intresse i form av viktiga ekonomiska eller finansiella intressen, såsom bl.a. skattefrågor.²⁰⁶ Även om det enligt skäl 50

²⁰⁵ Se avsnitt 8.4.6 för närmare redogörelser av våra bedömningar av att de ändamål för vilka myndigheterna samlar in personuppgifter är sinsemellan förenliga med varandra även om ingen databasreglering införs i de nya lagarna.

²⁰⁶ Jfr artikel 6.4 i dataskyddsförordningen.

till dataskyddsförordningen inte krävs någon separat rättslig grund för vidarebehandlingen, kommer berörda myndigheter att behöva säkerställa att behandlingen är förenlig med dataskyddsförordningen.

Det förtjänar att påpekas att även om det inte finns något rättsligt hinder mot att använda en viss uppgiftskategori för dataanalyser och urval innebär detta att myndigheterna inte alltid kan använda samtliga uppgifter för analyser och urval. Uppgifterna måste nämligen alltid bl.a. vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen).

*Närmare om uppgifter som myndigheterna förfogar över
eller samlar in till följd av respektive verksamhet*

Det som enligt vår mening bör styra vilka uppgifter som ska få användas för dataanalyser och urval är myndigheternas behov utifrån de materiella uppdragen, såsom att t.ex. säkerställa en korrekt uppbörd eller se till att uppgifterna i folkbokföringen är korrekta. Om myndigheterna även vid dataanalyser och urval får använda samtliga personuppgifter som är relevanta för att de ska kunna utföra sina uppdrag, ges myndigheterna enligt vår bedömning goda möjligheter att utföra kontroller, utreda och avgöra ärenden på ett effektivare samt mer korrekt och rättssäkert sätt, vilket även i längden gagnar de registrerades rättigheter och friheter.

I vårt kartläggningsarbete har det generellt sett inte kommit fram att någon av myndigheterna har ett direkt behov av att få tillgång till många fler uppgifter som de i dag inte över huvud taget har möjlighet att hämta in, med vissa undantag (se avsnitten 14.10.2 och 14.10.3 nedan). Däremot har myndigheterna samstämmt uppgett att det finns ett behov av att kunna behandla samtliga uppgifter som är relevanta för ärendehandläggningen även för dataanalyser och urval. Det har vidare kommit fram att det är de nuvarande sektorspecifika registerförfattningarna som i vissa fall ställer upp obefogade hinder mot att uppgifter behandlas för analyser och urval.

Vi anser att det närmast är en självklarhet att Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten ska få behandla de uppgifter som myndigheterna har tillgång till som en följd av respektive verksamhet även för analyser och urval. Myndigheterna behandlar redan en mängd personuppgifter i respektive verksamhet till följd av sina

författningsreglerade uppdrag. Uppgifterna kan exempelvis ha samlats in från enskilda som har ett ärende hos någon av myndigheterna eller så kan uppgifter ha överlämnats från andra myndigheter. Myndigheterna bör generellt ges tillgång till sådana uppgifter som dessa har möjlighet att behandla inom ramen för ärendehandläggning även för dataanalyser och urval. Det är just möjligheten för myndigheterna att i de stora ärendeflödena kunna urskilja var resurserna och behovet av kontroller är som störst som analyser och urval bedöms kunna göra stor nytta.

Uppgifter som myndigheterna redan förfogar över bedöms mot denna bakgrund vara relevanta att använda för att göra övergripande analyser och urval i syfte att identifiera risker för fel eller fusk, vilket i sin tur kan leda till en möjlighet att fördela resurser och utföra kontroller på ett mer effektivt sätt. Uppgifternas relevans är avhängig de materiella uppdragen. Ett projekt kan exempelvis syfta till att Skatteverket ska identifiera vilka inkomna ansökningar om godkännande för F-skatt eller registrering för mervärdesskatt alternativt vilka yrkade avdrag i en deklaration som bör kontrolleras ytterligare, vilka är berättigade ändamål mot bakgrund av Skatteverkets uppdrag. I sådana fall måste de uppgifter som används för att identifiera risker och utveckla urvalsmodeller för ändamålen vara uppgifter av betydelse för myndighetens möjlighet att godkänna eller avslå ansökningar om F-skatt eller mervärdesskatt eller medge de yrkade avdragen. För att uppnå effektiva urval behövs bl.a. historiska uppgifter, som Skatteverket förfogar över till följd av sin verksamhet. Om uppgifter behöver samlas in för dataanalyser och urval behöver rättsligt stöd för detta finnas på samma sätt som vid all personuppgiftsbehandling. Under hela denna process måste Skatteverket tillämpa bestämmelserna i dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och våra föreslagna sektorspecifika författningar om dataskydd, såväl vid den ursprungliga insamlingen av uppgifterna som vid den personuppgiftsbehandling som sker när verktygen används. Vi anser att detta garanterar ett fullgott skydd för att behandlingen inte utgör ett obefogat ingrepp i enskildas personliga integritet. Att som alternativ ange i beskattningsdatalagen eller beskattningsdataförordningen att Skatteverket får behandla bl.a. yrkanden och grunder i ett ärende, uppgifter om en fysisk persons identitet, bosättning och familjeförhållanden samt uppgifter om registrering för skatter och avgifter för att göra dataanalyser och urval för de närmare ändamål som exemplifierats ovan tillför

enligt vår mening inte något beaktansvärt till integritetsskyddet (se vidare nedan). Vilka närmare kategorier av uppgifter som är relevanta för ändamålen framgår i stället redan av den materiella verksamhetsregleringen, i exemplet framför allt av inkomstskattelagen, mervärdesskattelagen och skatteförfarandelagen, där förutsättningarna för godkännande för F-skatt eller registrering för mervärdesskatt samt medgivande av yrkade avdrag framgår. En upprepning av dessa i författningar om dataskydd bidrar snarare endast till en mindre flexibel och ändamålsenlig reglering.

Även om det inte går att på ett uttömmande sätt redogöra för vilka uppgifter myndigheterna behöver för att göra adekvata dataanalyser och urval kan vi ge en mer generell beskrivning av vilka uppgifter som vi anser att myndigheterna behöver ges tillgång till och vilka kategorier av uppgifter som avses med uppgifter som myndigheterna förfogar över eller samlar in till följd av respektive verksamhet.

I de nuvarande registerlagarna finns reglering av vilka kategorier av uppgifter som får behandlas gemensamt inom myndigheterna i respektive verksamhets databas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har möjlighet att i förordning mer specifikt beskriva vilka uppgifter det rör sig om. De kategorier av uppgifter som får behandlas i respektive databas får redan i dag behandlas av myndigheterna för att göra analyser och urval för kontroll under förutsättning att uppgifterna får behandlas för sådana ändamål. Vi anser att det inte finns skäl att begränsa denna möjlighet. Samtliga uppgifter som myndigheterna i dag får behandla i databaserna har redan bedömts vara relevanta för att myndigheterna ska kunna utföra sina uppdrag. De får därmed anses vara relevanta även för myndigheternas dataanalyser och urval. Exempelvis behövs historiska data i syfte att identifiera avvikelser, mönster eller samband utifrån tidigare konstaterade fel för att ge myndigheterna bättre möjligheter att göra träffsäkra urval. En utgångspunkt bör därför vara att myndigheterna fortsatt ska få behandla de uppgifter som i dag får behandlas inom respektive databas för dataanalyser och urval. Detsamma bör gälla de handlingar som får behandlas i databaserna.

Vilka kategorier av uppgifter som myndigheterna i dag får behandla i de olika databaserna framgår av de nuvarande registerlagarna med tillhörande förordningar. Gemensamt för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten är att de i databaserna får behandla uppgifter om personer som omfattas av viss utpekad verksamhet.

Uppgifter om andra personer får behandlas om det behövs för handläggningen av ett ärende.²⁰⁷ Några uttryckliga begränsningar av vilka personkretsar uppgifter får behandlas om kommer inte att finnas genom våra förslag.

De kategorier av uppgifter som i dag får behandlas i beskattningsdatabasen regleras skattedatabaslagen och skattedatabasförordningen (se 2 kap. 2–4 a §§ SdbL och 2–3 §§ SdbF). Det handlar bl.a. om uppgifter om enskildas identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden, registrering för skatter och avgifter, underlag för fastställande av skatter och avgifter, bestämmande av skatter och avgifter, revision och annan kontroll av skatter eller avgifter, avgiftsskyldighet till ett registrerat trossamfund och medlemskap i fackförening, yrkanden och grunder i ett ärende samt uppgifter om beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett ärende. Även andra uppgifter får behandlas som behövs för fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande.²⁰⁸ Vidare får handlingar som kommer in i ett ärende behandlas i databasen och de får innehålla känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse. Även upprättade handlingar får behandlas och får innehålla sådana uppgifter om de är nödvändiga för ärendets handläggning.²⁰⁹ I beskattningsdatabasen får Skatteverket även behandla uppgifter som behövs för Skatteverkets handläggning av vissa angivna ärenden, t.ex. enligt skatteförfarandelagen, mervärdesskattelagen och inkomstskattelagen.²¹⁰ Det finns även möjlighet att behandla uppgifter från andra myndigheter i form av uppgifter från bl.a. aktiebolagsregistret, vägtrafikregistret, från Arbetsförmedlingen om beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt om utbetalt belopp och datum för utbetalningen och från Försäkringskassan om försäkring mot kostnader för sjuklön när det gäller arbetsgivaren och den försäkrade, om sjukpenninggrundande inkomst av annat förvärvsarbete och om utsänd person.²¹¹

När det gäller folkbokföringsverksamheten finns i dag redan en särskild reglering av vilka uppgifter Skatteverket får använda för dataanalyser och urval. I analys- och urvals-databasen får uppgifter behandlas om personer som har tilldelats personnummer eller samordnings-

²⁰⁷ Se bl.a. 2 kap. 2 § SdbL, 2 kap. 2 § FdbL, 2 kap. 2 § TDL och 2 kap. 4 § KFMdbL.

²⁰⁸ 2 kap. 3 § SdbL.

²⁰⁹ 2 kap. 4 § SdbL.

²¹⁰ 2 § första stycket 1 SdbF.

²¹¹ 2 § första stycket 11, 12, 14 och 16 SdbF.

nummer. Uppgifter om andra personer får behandlas om det behövs för handläggningen av ett ärende (2 a kap. 2 § jämförd med 2 kap. 2 § FdbL). Vidare får, för de ändamål som anges i 1 kap. 4 a § FdbL, dvs. dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga uppgifter i folkbokföringsverksamheten, de uppgifter som avses i 2 kap. 3 och 4 §§ FdbL behandlas. Enligt 2 kap. 3 § FdbL får i huvudsak bosättnings- och familjerättsligt relaterade uppgifter behandlas, såsom uppgifter om person- eller samordningsnummer, namn, adress, födelseort, medborgarskap och civilstånd. Vidare får uppgifter enligt 2 kap. 4 § FdbL behandlas om yrkanden, grunder och beslut i ett ärende samt andra uppgifter som behövs för handläggningen av ett ärende. I 5 c § FdbL anges att i analys- och urvals databasen får sådana uppgifter behandlas som ska lämnas av andra myndigheter till Skatteverket för kontroll av uppgifter i folkbokföringsverksamheten. Uppgifter om fastigheter, byggnader, lagfarter och tomträtter får också behandlas.

Tullverket får i den nuvarande tulldatabasen behandla uppgifter som anges i tulldatabaslagen (se 2 kap. 2–4 § TDL). Det rör sig om uppgifter om en fysisk persons identitet och bosättning, registrering för skatter och avgifter, underlag för tull, annan skatt och avgifter, bestämmande av tull, annan skatt och avgifter, revision och annan kontroll av tull, annan skatt och avgifter, yrkanden och grunder i ett ärende, och beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett ärende. I databasen får även andra uppgifter behandlas som behövs för fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande.²¹² Vidare får handlingar som kommer in i ett ärende behandlas i databasen och de får innehålla känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser. Även upprättade handlingar får behandlas och får innehålla sådana uppgifter om de är nödvändiga för ärendets handläggning.²¹³

I den nuvarande kronofogdedatabaslagen regleras de uppgifter Kronofogdemyndigheten får behandla i fyra olika databaser; utsöknings- och indrivningsdatabasen, betalningsföreläggande- och handräkningsdatabasen, skuldsaneringsdatabasen och konkurstillsynsdatabasen. Vilka uppgifter som får behandlas varierar beroende på vilken databas det handlar om. Det rör sig t.ex. om uppgifter om en fysisk persons identitet, bosättning, familjeförhållanden och anställ-

²¹² 2 kap. 3 § TDL.

²¹³ 2 kap. 4 § TDL.

ning, en enskilds ekonomiska förhållanden, yrkanden och grunder i ett mål eller ärende, beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett mål eller ärende, myndighetens anmälan av misstanke om brott eller lagöverträdelser som innefattar brott eller domar i brottmål, om uppgifterna utgör grund för en begäran om utslag.²¹⁴ Ytterligare bestämmelser om vilka uppgifter som får behandlas i databaserna finns i 2–5 §§ KFMdbF.

Utöver de uppgifter som i dag får behandlas i respektive databas får myndigheterna som utgångspunkt behandla andra uppgifter utanför databaserna under förutsättning att de inte görs gemensamt tillgängliga i verksamheterna. Regeringen har exempelvis förutsatt att viss behandling för att t.ex. kontrollera eller revidera ett visst företag som utförs av en arbetsgrupp inom Skatteverket kommer att utföras utanför databasen för beskattningsverksamheten.²¹⁵ För behandling som sker utanför databaserna finns i dag ingen uppräkningskatalog av vilka kategorier av uppgifter som får behandlas, men däremot en reglering av för vilka primära och sekundära ändamål uppgifter får behandlas. För Kronofogdemyndigheten finns det dock inga särskilda ändamål angivna utanför databasregleringen i kronofogdedatabaslagen, vilket kan anses vara en otydlighet i den nuvarande regleringen.²¹⁶ Den nuvarande regleringen kan alltså tolkas som att de uppgifter som i dag får finnas i databaserna inte uttömmade reglerar vilka uppgifter som får behandlas för dataanalyser och urval så länge uppgifterna inte görs gemensamt tillgängliga och behandlingen sker för ett tillåtet ändamål. Det är dock inte tillåtet för myndigheterna att kopiera delar av en databas och göra behandlingar vid sidan av det gemensamma data-systemet endast för att på så sätt kringgå de bestämmelser som gäller för behandling av uppgifter i databasen.²¹⁷ Myndigheterna måste alltså i dag göra en bedömning av vilka uppgifter som får behandlas i eller utanför databaserna vid dataanalyser och urval.

Mot denna bakgrund kan det konstateras att myndigheterna i dag även bör anses ha möjlighet att behandla andra uppgifter än sådana som anges i regleringen av databasernas innehåll. Vi anser att också sådana uppgifter, dvs. som är nödvändiga att samla in och på annat sätt behandla för att myndigheterna ska kunna utföra sina uppdrag, bör få behandlas även för dataanalyser och urval i fortsättningen

²¹⁴ 2 kap. 5, 11, 17 och 22 §§ KFMdbL.

²¹⁵ Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 91.

²¹⁶ Jfr 1 kap. 4 § KFMdbL.

²¹⁷ SOU 1999:105, *Skatt – Tull – Exekution – Normer för behandling av personuppgifter*, s. 234.

oaktat att de i dag inte räknas upp i de nuvarande registerförfattningarna. Det kan t.ex. röra sig om avgiftsbelagda data som, i de fall det finns stöd för det, inhämtas från öppna källor hos andra myndigheter vilka i förekommande fall innehåller personuppgifter.

Med uppgifter som myndigheterna samlar in till följd av verksamhet enligt 2 § avses sammantaget uppgifter som myndigheterna har stöd för att samla in i sina respektive verksamheter till följd av utförandet av sina uppgifter i sådan verksamhet som omfattas av de nya lagarnas tillämpningsområden. Insamlingen kan t.ex. ske i syfte att handlägga ärenden eller direkt för att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel. Det rör sig med andra ord om uppgifter som myndigheterna ännu inte har samlat in och som de därför inte heller förfogar över till följd av t.ex. handläggning av ärenden.

Närmare om uppgifter som lämnas till myndigheterna för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning

Utöver uppgifter som myndigheterna redan förfogar över eller samlar in till följd av respektive verksamhet finns stora mängder reglerade uppgiftsskyldigheter gentemot myndigheterna. Vi anser att Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten även ska ges möjlighet att för dataanalyser och urval behandla uppgifter som ska lämnas av andra myndigheter till dessa myndigheter i enlighet med sådana uppgiftsskyldigheter. Möjligheten bör även omfatta uppgifter som lämnas mellan eventuella verksamhetsgrenar inom myndigheterna, t.ex. Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och beskattningsverksamhet. Detta under förutsättning att den aktuella författningsreglerade uppgiftsskyldigheten tillåter utlämnande för sådana ändamål, dvs. för kontroll eller för Kronofogdemyndighetens del även för att motverka överskuldsetting. Det handlar om uppgifter som myndigheterna redan i dag har möjlighet att hämta in och behandla i sina respektive verksamheter, men som i vissa fall inte får behandlas för analys- och urvalsändamål till följd av de nuvarande registerförfattningarna eller i de fall det rättsliga stödet för sådan behandling är otydligt. Vi anser att nu nämnda uppgifter behövs för att myndigheterna ska kunna göra effektiva dataanalyser och urval.

Bestämmelsen kommer alltså att omfatta uppgifter som t.ex. en annan myndighet eller självständig verksamhetsgren inom myndig-

heterna lämnar i enlighet med en i lag eller förordning föreskriven uppgiftsskyldighet på begäran av berörda myndigheter, uppgifter som lämnas till myndigheterna med stöd av den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, eller uppgifter som i övrigt lämnas till myndigheterna med stöd av bestämmelser i lag eller förordning (se vidare nedan). Sådant uppgiftslämnande som sker på begäran av Skatteverket, Tullverket eller Kronofogdemyndigheten kan visserligen möjligen redan sägas omfattas av den föreslagna regleringen om att personuppgifter som myndigheterna samlar in till följd av sina verksamheter får behandlas för att göra dataanalyser och urval. För att det ska vara tydligt att uppgifter som lämnas till myndigheterna i enlighet med lag eller förordning får behandlas för de aktuella analyserna och urvalen anser vi dock att det finns skäl att detta ska framgå uttryckligen i de nya lagarna. Bestämmelsen kommer också täcka in sådana situationer när andra myndigheter på eget initiativ lämnar uppgifter till de berörda myndigheterna med stöd av t.ex. 10 kap. 27 § OSL, dvs. när myndigheterna inte själva kan sägas samla in uppgifter. Det rör alltså även situationer då myndigheterna varken förfogar över eller samlar in uppgifterna till följd av sina respektive verksamheter.

En utökad möjlighet att samköra uppgifter från myndigheternas egna verksamheter tillsammans med uppgifter från andra myndigheter för att göra urval innebär enligt vår uppfattning en möjlighet att kartlägga enskilda på ett mer omfattande sätt än om uppgifterna behandlas i ett enskilt ärende. Den reglering som ska omgärda myndigheternas dataanalyser och urval behöver därför utformas så att behandlingen blir proportionerlig. Bland annat finns i avsnitt 14.11 vissa förslag på säkerhets- och skyddsåtgärder och i avsnitten 15.3 och 15.4 förslag på sekretessbestämmelser. En utförlig proportionalitetsbedömning görs vidare i avsnitt 14.12.

I vårt arbete har vi tillsammans med Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten kartlagt flera av de bestämmelser som reglerar uppgiftsskyldigheter myndigheter emellan. Det stora antalet uppgiftsskyldigheter gentemot berörda myndigheter omöjliggör dock att samtliga redovisas i en utredning som denna. Vi anser inte heller att det är nödvändigt för att kunna ta ställning till vilka uppgifter som bör få behandlas för att göra dataanalyser och urval. Uppgiftsskyldigheterna är i sig utformade på ett sätt som är avsett att balansera det integritetsintrång som uppgiftslämnandet medför i förhållande till

Skatteverkets, Tullverkets respektive Kronofogdemyndighetens behov av att inhämta uppgifterna. En del av uppgiftsskyldigheterna kan innefatta personuppgifter som är sekretessbelagda hos den utlämnande myndigheten eller verksamhetsgrenen.²¹⁸ I andra fall omfattar uppgiftsskyldigheten offentliga uppgifter. Utöver särskilda uppgiftsskyldigheter som bryter eventuell sekretess vid ett sådant utlämnande²¹⁹, finns även vissa generella sekretessbrytande bestämmelser i OSL vilka innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas ut till andra myndigheter under de förutsättningar som anges i bestämmelserna.²²⁰

I särskilda bestämmelser om uppgiftsskyldigheter kan det ibland anges att uppgifter får lämnas ut om det behövs för den mottagande myndighetens kontrollverksamhet.²²¹ I andra fall föreskrivs att uppgifterna får lämnas ut om de behövs för handläggning av ärenden hos den mottagande myndigheten.²²² I de fall bestämmelserna om uppgiftsskyldighet innebär att uppgifterna endast får inhämtas om det behövs i ett ärende hos Skatteverket, Tullverket eller Kronofogdemyndigheten kommer uppgifterna alltså inte att kunna inhämtas i syfte att göra analyser och urval. Om sådana uppgifter väl finns i ett ärende kommer uppgifterna dock efter en prövning enligt föreslagen reglering och kraven i dataskyddsförordningen att kunna behandlas även för att göra dataanalyser och urval.

I 6 kap. 5 § OSL finns även en generell informationsskyldighet myndigheter emellan då det i bestämmelsen föreskrivs att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Det kan t.ex. röra sig om uppgifter som myndigheterna har möjlighet att hämta in från offentliga register såsom aktiebolagsregistret²²³ eller vägtrafikregistret.²²⁴

Regleringen är tänkt att vara flexibel på så sätt att om det skulle framkomma att myndigheterna regelmässigt har behov av ytterligare

²¹⁸ Enligt 8 kap. 1 § OSL får en uppgift för vilken sekretess gäller som huvudregel inte röjas för enskilda eller andra myndigheter. Detsamma gäller också mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra, se 8 kap. 2 § OSL.

²¹⁹ Av 10 kap. 28 § OSL framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas ut till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

²²⁰ Se bl.a. 10 kap. 2 § och 10 kap. 27 § OSL.

²²¹ Se t.ex. 12 § folkbokföringsförordningen (1991:749), FOF.

²²² Se t.ex. 3 § förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter och 5 kap. 3 § vägtrafikdataförordningen (2019:382).

²²³ Se bl.a. 2 kap. 1 § aktiebolagsförordningen (2005:559).

²²⁴ Se bl.a. 2 kap. 1 § vägtrafikdataförordningen (2019:382).

uppgifter från andra myndigheter för att göra dataanalyser och urval, behöver inte våra föreslagna lagar eller förordningar ändras. Det kommer då i stället att vara tillräckligt att riksdag eller regering föreskriver en ny eller ändrad uppgiftsskyldighet som möjliggör att uppgifter hämtas in av Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten för att göra dataanalyser och urval.

Genom våra förslag kommer Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten sammanfattningsvis ha möjlighet att inhämta, och alltså behandla, uppgifter som lämnas till myndigheterna i enlighet med uppgiftsskyldigheter i lag eller förordning även för dataanalyser och urval.

Särskilt om känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser

En utförlig redogörelse för den generella regleringen i EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen om behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser finns i avsnitt 10.2. Som framgår av kapitel 10 behandlar Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten vissa kategorier av känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser i respektive myndighets verksamhet. Mängden beror dock på vilken verksamhet det är fråga om. Exempelvis behandlar Skatteverket inom beskattningsverksamheten fler känsliga personuppgifter än vad som görs inom folkbokföringsverksamheten samt inom Kronofogdemyndigheten och Tullverket. Våra förslag i det nämnda kapitlet innebär i korthet att det ska införas en särskild bestämmelse i de nya lagarna som föreskriver att myndigheterna får behandla personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter), om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Vidare gör vi bedömningen att den behandling av uppgifter om lagöverträdelser som myndigheterna behöver utföra inte bör begränsas eller på annat sätt särregleras i de nya lagarna. Vi föreslår även att det ska införas särskilda sökbegränsningar som utgår från syftet med en sökning. De nya bestämmelserna om känsliga personuppgifter och sökbegränsningar kommer att vara tillämpliga även när myndigheterna behandlar personuppgifter för att göra dataanalyser och urval.

Den nuvarande regleringen i registerförfattningarna hindrar i vissa fall myndigheterna från att behandla känsliga personuppgifter och

uppgifter om lagöverträdelse vid dataanalyser och urval för att göra övergripande kontroller.²²⁵ Så är dock inte fallet för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet avseende uppgifter som behandlas i analys- och urvalsdatabasen, även om de uppgifter som där behandlas i huvudsak inte avser sådana personuppgifter.²²⁶ Som ovan framgår i avsnitt 14.4 har samtliga berörda myndigheter uppgett att det finns ett behov av att behandla känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse även för dataanalyser och urval i de fall det är relevant för utförandet av respektive materiellt uppdrag.

Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten har ett behov av att behandla känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse för att utföra sina författningsreglerade uppdrag, t.ex. inom ärendehandläggningen. För att myndigheterna ska kunna göra adekvata dataanalyser och urval bedömer vi att det är nödvändigt att myndigheterna ges möjlighet att använda sådana kategorier av personuppgifter även när analyser och urval används. Om känsliga personuppgifter eller uppgifter om lagöverträdelse är nödvändiga att behandla för att utföra en viss uppgift, t.ex. för att Skatteverket ska kunna fatta beslut om befrielse från skattetillägg varvid omständigheten hälsa kan vara av betydelse för saken²²⁷, är det nämligen även av betydelse för myndigheternas förmåga att få fram träffsäkra urval. Vidare kan det av rättssäkerhetsskäl vara viktigt att myndigheternas träning av en urvalsmodell baserad på maskininlärd algoritmer sker med just den typ av data som sedan ska användas i skarpa fall för att minska risken för fel och rättsosäkerhet.²²⁸ När myndigheterna tillåts behandla personuppgifter för dataanalyser och urval bör vidare riskerna för att urvalsmodeller ger falska positiva träffar vara så liten som möjligt. En del i detta är att det ska vara möjligt att använda samtliga de uppgifter som är nödvändiga för det specifika ändamålet, även i de fall det inkluderar känsliga personuppgifter. Om känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse inte tillåts behandlas för att göra dataanalyser och urval, kommer myndigheterna inte att kunna använda sådana verktyg inom samtliga verksamhetsområden där den materiella rätten innebär att sådana uppgifter är relevanta att behandla för att exempelvis Skatteverket ska kunna säkerställa en riktig uppbörd.

²²⁵ Se t.ex. 1 kap. 7 § SdbL, 1 kap. 7 § TDL och 1 kap. 6 § KFMdbL.

²²⁶ Prop. 2022/23 :41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 29.

²²⁷ 51 kap. 1 § SFL.

²²⁸ SOU 2018:25, *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*, s. 212.

Myndigheter får enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen behandla uppgifter om lagöverträdelser utan att det finns något särskilt stöd för det i nationell rätt. Vi anser att i huvudsak samma skäl som vi i avsnitt 10.8 fört fram för att det inte längre bör finnas någon från dataskyddsförordningen avvikande reglering i de nya lagarna som avser behandling av uppgifter om lagöverträdelser även gör sig gällande i fråga om dataanalyser och urval.

När det gäller känsliga personuppgifter är dataskyddsförordningens krav på sådan behandling högre för myndigheter i förhållande till vad som gäller för uppgifter om lagöverträdelser. En första förutsättning för att myndigheterna över huvud taget ska tillåtas behandla känsliga personuppgifter vid dataanalyser och urval är att behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse (artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen). Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten har ett ansvar för att respektive verksamhet bedrivs på ett korrekt sätt. I myndigheternas författningsreglerade uppdrag ingår att kunna utföra kontroller genom att bl.a. göra dataanalyser och urval. Det ingår även i myndigheternas uppdrag enligt respektive förordning med instruktion för myndigheterna. Förslagen i detta kapitel innebär också att myndigheterna ges tydligare rättsligt stöd och ramar för arbetet med dataanalyser och urval. Det övergripande syftet med den tillåtna behandlingen är att förebygga, förhindra och upptäcka felaktigheter. Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens behandling av de känsliga personuppgifter som är nödvändiga för att utföra dessa uppgifter får enligt vår mening anses vara en behandling som är av viktigt allmänt intresse.

En andra förutsättning för att undantaget i artikel 9.2 g ska vara tillämpligt när myndigheterna gör dataanalyser och urval är att behandlingen sker på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet. Vi bedömer att myndigheterna har stöd för den behandling som är nödvändig på grundval av unionsrätten eller nationell rätt som finns fastställd i materiell verksamhetsreglering. Vi anser vidare att den föreslagna bestämmelsen i de nya lagarna om tillåten behandling av känsliga personuppgifter kommer att ge tillräckligt rättsligt stöd för den behandling av känsliga personuppgifter som är nödvändig. Den materiella verksamhetsregleringen bedöms vara proportionerlig i förhållande till syftet. När det gäller behandlingen föreslår vi att ett flertal skyddsåtgärder införs i de nya lagarna samt att det ska införas nya

sekretessbestämmelser, som kommer att vara tillämpliga även på myndigheternas arbete med dataanalyser och urval.

Mot denna bakgrund bedömer vi sammantaget att den behandling av känsliga personuppgifter som är nödvändig vid dataanalyser och urval kommer att ha ett tillräckligt rättsligt stöd genom våra förslag till generell reglering.

Vi anser vidare att de ovan nämnda skälen för att ge myndigheterna tillgång till att behandla känsliga personuppgifter även för att göra dataanalyser och urval är sådana att möjligheterna till behandlingen inte bör begränsas ytterligare i förhållande till den generella reglering vi föreslår. Det kan här framhållas att vår bedömning inte förtar det förhållandet att myndigheternas behandling av känsliga personuppgifter vid dataanalyser och urval alltid bör ske med försiktighet och aldrig slentrianmässigt. Myndigheterna måste alltid noga överväga om förutsättningarna för sådan behandling är uppfylld, t.ex. genom en tillämpning av principen om uppgiftsminimering.

Myndigheterna ges genom våra förslag inte heller möjlighet att behandla känsliga personuppgifter som det saknas stöd i materiell verksamhetsreglering att behandla. Som framgår av avsnitt 14.4.2 har Skatteverket uppgett att myndigheten har ett behov av att kunna behandla biometriska uppgifter inom folkbokföringsverksamheten för att utföra analyser i syfte att upptäcka försök till att erhålla multipla identiteter. Möjligheten till sådan behandling kräver dock noggranna överväganden och ändringar i materiell verksamhetsreglering som enligt vår mening inte lämpar sig att utreda inom ramen för detta uppdrag.

Alternativa former av reglering som har övervägts

Under vårt arbete som lett till den ovan föreslagna regleringen av vilka personuppgifter som ska få behandlas för dataanalyser och urval har vi övervägt andra former av reglering av denna fråga.

I Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens nuvarande registerförfattningar finns särskilda bestämmelser om formen för behandling av uppgifter, genom benämningarna databas och gemensamt tillgängliga uppgifter. I avsnitt 9.4.2 föreslår vi att regleringen av berörda myndigheternas databaser slopas. Vi har trots detta övervägt om det är lämpligt att införa en reglering av särskilda databaser

eller uppgiftssamlingar som sätter gränser för vilka uppgifter som får behandlas för att göra dataanalyser och urval. Till en databas eller uppgiftssamling kan särskilda regler avseende en viss behandling av personuppgifter knytas, såsom bestämmelser som begränsar vilka uppgifter som berörs. För Utbetalningsmyndigheten har det genom lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten införts en särskilt reglerad uppgiftssamling kallad uppgiftssamlingen för dataanalyser och urval. Det har även för folkbokföringsverksamhetens analyser och urval införts en särskilt reglerad samling av uppgifter kallad analys- och urvalsdatabasen genom bestämmelser i folkbokföringsdatabaslagen.²²⁹

När det juridiska databasbegreppet infördes i Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens nuvarande registerförfattningar var de bakomliggande tankegångarna att en lag om behandling av personuppgifter inte ska reglera hur uppgifterna tekniskt organiseras, utan endast utgöra en ram för vilka uppgifter som får behandlas och på vilket sätt de får användas för att säkerställa ett gott integritetsskydd. Den nuvarande databasregleringen är alltså inte en reglering av indelningen av uppgifterna i databasen i t.ex. olika servrar eller i form av flera register.²³⁰ Trots detta har begreppet inneburit att tanken förs till en samling uppgifter som är avgränsade, systematiserade eller organiserade på ett visst tekniskt sätt. Myndigheternas behandling av personuppgifter sker dock inte på detta sätt i en helt automatiserad miljö. Uppgifter kan t.ex. finnas helt ostrukturerade i ett enskilt program eller filhanteringssystem. Begreppet databas har också en annan betydelse i just tekniska sammanhang. En reglering av en databas för myndigheternas dataanalyser och urval framstår mot denna bakgrund inte som det mest ändamålsenliga, teknikneutrala eller moderna valet av reglering. Av skäl 15 till dataskyddsförordningen framgår uttryckligen att skyddet för fysiska personer bör vara teknikneutralt och inte beroende av den teknik som används för att förhindra att det uppstår en allvarlig risk för att reglerna kringgås. Även om den nuvarande databasregleringen inte utgör en teknisk avgränsning av en samling uppgifter har begreppet en stark teknisk anknytning.

²²⁹ Se vidare nedan avseende hur våra förslag påverkar den nuvarande analys- och urvalsdatabasen inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

²³⁰ SOU 1999:105, *Skatt – Tull – Exekution – Normer för behandling av personuppgifter*, s. 212.

Inom Skatteverkets beskattningsverksamhet sker vidare en del av behandlingen av personuppgifter för analys- och urvalsverksamhet i dag utanför beskattningsdatabasen i de fall uppgifter behandlas som inte får göras gemensamt tillgängliga enligt den nuvarande regleringen i skattedatabaslagen. Det innebär att vissa skyddsåtgärder som i dag regleras för uppgifter som finns i beskattningsverksamheten inte är tillämpliga vid sådan behandling, trots att det kan röra sig om mycket integritetskänslig behandling. Den övergripande analys- och urvalsverksamheten sker dock avgränsat från övrig verksamhet utan möjlighet till åtkomst för andra medarbetare.

En reglering av en särskild databas har vidare ofta syftat till att avgränsa vilka uppgifter som får göras gemensamt tillgängliga i en verksamhet samt att göra det möjligt att knyta särskilda handlingsregler eller skyddsåtgärder till behandling av de uppgifter som ingår i en databas. Vi anser att de särskilda skyddsåtgärder som föreslås i de nya lagarna generellt sett ska gälla för all den behandling av personuppgifter som myndigheterna utför i den aktuella verksamheten. De ska därmed även gälla den behandling som sker vid analys och urval, även om sådan behandling sker avgränsat från övrig verksamhet utan möjlighet till åtkomst för andra än ett fåtal tjänstemän. Detta mot bakgrund av att sådan behandling kan omfatta stora mängder personuppgifter. Vi anser generellt att det är möjligt att endast tala om behandling av personuppgifter i stället för databaser. I de fall särskilda regler bör gälla för en viss typ av behandling, kan detta ändå specificeras genom att t.ex. ange i vilken verksamhet behandlingen sker eller vad behandlingen syftar till.

Att införa en särskild databas för analys och urval riskerar vidare att försvåra tolkningen av och systematiken i vår föreslagna lagreglering i övrigt, och kan innebära att vissa skyddsregler inte gäller för behandlingen trots att det saknas skäl för det. Det kan också leda till att myndigheterna måste lägga tid på att bedöma vilken behandling som får ske i eller utanför en databas i stället för på bedömningen av vilken behandling som faktiskt är tillåten och vilka integritetshöjande åtgärder myndigheterna måste vidta. EU:s dataskyddsförordning ställer inte heller några krav på särskilda skyddsåtgärder för behandling av personuppgifter som används gemensamt i en verksamhet. Det är i stället behandlingsarten, omfattning, sammanhang och ändamål samt riskerna för fysiska personers rättigheter och friheter som

kraven på säkerhet för behandlingen utgår ifrån (artiklarna 25 och 32 i dataskyddsförordningen).

Att som i andra lagstiftningar som alternativ exempelvis välja att införa begreppen uppgiftssamling eller gemensamt tillgängliga uppgifter i stället för begreppet databas just för analyser och urval förtar inte de argument som förs fram ovan. Vidare skulle det enligt vår mening fortsatt innebära en mindre flexibel och teknikneutral reglering – oavsett om syftet med en sådan reglering inte bygger på tekniska avgränsningar av uppgiftssamlingen – eftersom tankarna ändå förs till sådana avgränsningar.

Sammantaget anser vi att det inte finns några bärande skäl att skilja på behandling av personuppgifter i en särskild databas eller uppgiftssamling för dataanalyser och urval i förhållande till annan behandling. Det finns i övrigt inte heller skäl att särskilt reglera uppgifter som får göras gemensamt tillgängliga.

Vi har också som alternativ till vår föreslagna reglering övervägt om det finns skäl att införa en mer detaljerad reglering som sätter gränser för vilka uppgifter som får användas för dataanalyser och urval utan att reglera en strukturerad samling av uppgifter. En sådan bestämmelse innehållandes en, i förhållande till vårt förslag, mer detaljerad ”lista” över tillåtna uppgifter för behandling skulle kunna placeras i förordning och vara avsedd att närmare fånga och avgränsa behandlingen till de kategorier av uppgifter vi bedömer att myndigheterna behöver använda för att göra adekvata analyser och urval. Bestämmelsen skulle kunna vara utformad i likhet med hur de nuvarande registerförfattningarna reglerar vilka uppgifter som får behandlas i respektive databas.²³¹ I lag skulle det samtidigt kunna finnas en bredare bestämmelse som ger uttryck för principen om uppgiftsminimering²³² genom att tydliggöra att myndigheterna för att göra dataanalyser och urval endast får behandla de personuppgifter som är nödvändiga för ändamålen med behandlingen. Lagbestämmelsen kan slutligen kompletteras med en upplysningsbestämmelse som tydliggör att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § RF kan meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas.

En fördel med en sådan reglering är att det stärker skyddet för den personliga integriteten samt skapar en förutsebarhet för enskilda

²³¹ Se t.ex. 2 kap. 3 § SdbL och 2 § SdbF.

²³² Artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen.

och de personuppgiftsansvariga myndigheterna. Dataskyddsregleringen skulle då i sig ge en uppfattning om vilka av myndigheternas egna uppgifter som samkörs med andra myndigheters uppgifter – samlat på ett ställe.

Enligt vår mening är det dock som ovan nämnts inte möjligt att förutse vilka kategorier av uppgifter som myndigheterna behöver behandla för att göra adekvata dataanalyser och urval. Våra försök att formulera en sådan detaljerad reglering har utmynnat i att det i slutänden finns en risk för att uppgifter myndigheterna behöver kunna behandla för att göra effektiva analyser och urval faller utanför, även om kategorierna formuleras relativt brett. En reglering som i hög grad avgränsar vilka uppgifter som myndigheterna ges tillgång till vid sådana analyser och urval riskerar därmed att styra inom vilka verksamhetsområden myndigheterna har störst möjlighet att förebygga, förhindra och upptäcka fel. Det är i sig inte önskvärt mot bakgrund av att medvetna, men även omedvetna, fel och fusk med allmänna medel som kostar välfärdsstaten och skattebetalarna pengar tenderar att variera i inriktning och upplägg över tid. Vidare sker relativt frekventa ändringar i myndigheternas materiella verksamhetsreglering vilket innebär att vilka uppgifter som är relevanta att behandla till viss del även förändras i takt med sådana ändringar. En konsekvens av en alltför detaljerad reglering kan därmed bli att dataskyddsregleringen kräver frekventa ändringar och snabbt anses vara föråldrad.

Om kategorierna formuleras på ett liknande sätt som i de gällande registerförfattningarnas bestämmelser om innehåll i databaserna kommer det vidare riskera att skära av myndigheternas möjligheter att behandla uppgifter i förhållande till vad som gäller i dag. I dag finns det nämligen enligt vår uppfattning inget i registerförfattningarna som hindrar att andra uppgifter behandlas för att göra dataanalyser och urval utanför databaserna, så länge övriga krav för behandlingen är uppfyllda, såsom att det ska finnas en rättslig grund för behandlingen. Vid sådan behandling gäller inte de särskilda uppräkningsarna av vilka uppgifter som får behandlas i respektive databas.

En detaljerad uppräkning gör sig vidare bättre vid reglering av rena myndighetsregister, som t.ex. vägtrafikregistret²³³ eller belastningsregistret²³⁴, vilka främst syftar till att ge vissa aktörer tillgång till spe-

²³³ Se vägtrafikdatalagen (2019:369) med tillhörande förordning (2019:382).

²³⁴ Se lagen (1998:620) om belastningsregister.

cifik information. En sådan typ av reglering är dock inte ändamålsenlig när det gäller myndigheters möjligheter att handlägga ärenden och utföra kontroller i den egna verksamheten.

Vi menar alltså att en reglering som pekar ut vilka kategorier av uppgifter som är tillåtna att behandla för dataanalyser och urval riskerar att i hög grad begränsa myndigheternas möjligheter att på ett effektivt sätt göra relevanta urval. Om möjligheterna att behandla personuppgifter är för begränsad kommer det i praktiken leda till att förmågan att förebygga, förhindra och upptäcka felaktigheter blir avhängig det nationella rättsliga stödet för personuppgiftsbehandling i stället för att utgångspunkten ligger i myndigheternas materiella uppdrag och verksamhetsreglering. Myndigheterna hade därmed i vissa fall behövt att först gå till dataskyddsförfattningen för att hitta stöd för att utföra sitt uppdrag i stället för att gå till de författningar som faktiskt reglerar detta.

Det finns också en risk att en "lista" med uppgifter uppfattas som att alla uppgifter som där står angivna alltid är tillåtna att behandla för dataanalyser och urval. Det kan i sin tur leda till att den personuppgiftsansvariga myndigheten inte gör den proportionalitetsbedömning och andra avvägningar som måste ske inför och under behandlingen. Vidare finns en risk för fler falska positiva urvalsträffar om myndigheterna inte ges möjlighet att använda "rätt" typ av data, vilket kan vara svårt att fånga i en författningsreglering. Det kan innebära ett onödigt integritetsintrång om det leder till obehövligen kontroller för att avgöra om någon åtgärd ska vidtas. Vi ser med andra ord en risk för att en mer detaljerad reglering av vilka kategorier av uppgifter som ska få behandlas kommer utgöra ett förslag som inskränker snarare än utvidgar myndigheternas möjligheter att göra dataanalyser och urval.

Sammantaget gör vi bedömningen att det inte bör införas någon detaljerad eller uttömmande reglering av vilka kategorier av uppgifter myndigheterna får behandla för dataanalyser och urval.

En upplysning om regeringens restkompetens

Vi föreslår även att det i bestämmelsen som reglerar vilka uppgifter myndigheterna får behandla för att göra dataanalyser och urval tas in en bestämmelse som upplyser om regeringens restkompetens. Av denna ska framgå att regeringen eller den myndighet som regeringen

bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas för dataanalyser och urval.

Bestämmelser om vilka slags uppgifter det kan vara fråga om att behandla i en särskilt reglerad databas eller uppgiftssamling för dataanalyser och urval har av regeringen i andra sammanhang bedömts kunna finnas i förordning.²³⁵

Regeringen kan alltså med stöd av restkompetensen i förordning föreskriva vilka uppgifter som får behandlas, eller inte får behandlas, för att göra dataanalyser och urval och på så vis begränsa tillgången till uppgifter. Det kan t.ex. tänkas bli aktuellt om någon av myndigheterna får ett nytt uppdrag som innebär att myndigheten ges möjlighet att samla in nya kategorier av uppgifter som regeringen bedömer inte bör få användas för att göra övergripande analyser och urval.

Särskilt om den nuvarande analys- och urvals-databasen i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

I dag finns i folkbokföringsdatabaslagen sedan den 1 maj 2023 en reglering av en analys- och urvals-databas (2 a kap. FdbL). Analys- och urvals-databasen får användas gemensamt i folkbokföringsverksamheten för att tillhandahålla information som behövs för dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga uppgifter i folkbokföringsverksamheten.²³⁶ I analys- och urvals-databasen får bosättnings- och familjerättsligt relaterade uppgifter samt de uppgifter som behövs för handläggning av ärenden behandlas.²³⁷ De personkretsar som det får behandlas uppgifter om i analys- och urvals-databasen är också desamma som i folkbokföringsdatabasen.²³⁸

Utöver dessa uppgifter kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i analys- och urvals-databasen.²³⁹ Sådana föreskrifter har meddelats av regeringen i folkbokföringsdatabasförordningen. Enligt 5 c § FdbF får i databasen sådana uppgifter behandlas som ska lämnas av andra

²³⁵ Prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 143 och prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 27.

²³⁶ 2 a kap. 1 § jämförd med 1 kap. 4 a § FdbL.

²³⁷ 2 a kap. 3 § första stycket jämförd med 2 kap. 3 och 4 §§ FdbL.

²³⁸ 2 a kap. 2 § jämförd med 2 kap. 2 § FdbL.

²³⁹ 2 a kap. 3 § andra stycket FdbL.

myndigheter till Skatteverket för kontroll av uppgifter i folkbokföringsverksamheten.²⁴⁰ Uppgifter om fastigheter, byggnader, lagfarter och tomträtter får också behandlas.

När det gäller känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse avser de uppgifter från folkbokföringsdatabasen som får behandlas i databasen i huvudsak inte sådana uppgifter.²⁴¹ I praktiken har Skatteverkets folkbokföringsverksamhet därför i dag begränsade möjligheter att behandla känsliga personuppgifter för att göra dataanalyser och urval.

Våra förslag innebär att den nuvarande folkbokföringsdatabaslagen ska upphävas och ersättas av en ny lag, folkbokföringsdatalagen (se avsnitt 6.2). Det får därmed följder på den relativt nya lagstiftning som har införts vilken ger folkbokföringsverksamheten bättre möjligheter att göra dataanalyser och urval. Vi anser att de förslag vi lämnar ovan avseende reglering av vilka uppgifter som ska få användas för dataanalyser och urval bör införas även i den nya folkbokföringsdatalagen. Den nya lagstiftningen innebär att vilka uppgifter folkbokföringsverksamheten får använda för att göra dataanalyser och urval inte längre kommer att vara uttryckligen begränsade till bl.a. särskilda personkretsar eller till de uppgifter som i dag får finnas i folkbokföringsdatabasen. Det kommer innebära en utvidgning t.ex. på så sätt att Skatteverket kommer att kunna behandla uppgifter om personer som har fått avslag på en ansökan eller begäran om tilldelning av personnummer för att göra dataanalyser och urval.²⁴² I fråga om vilka uppgifter Skatteverket kommer att få använda för att göra dataanalyser och urval innefattar det samma uppgifter som får användas för dataanalyser och urval för kontroll enligt folkbokföringsverksamhetens registerförfattningar i dag. Den nuvarande databasregleringen innebär dock i praktiken begränsningar av vilka uppgifter som får behandlas för sådana ändamål. Dessa begränsningar kommer inte längre att finnas genom våra förslag. Det kommer att innebära en utvidgad möjlighet att behandla uppgifter för analyser och urval eftersom ytterligare uppgifter än de som i dag anges i folkbokföringsdatabaslagen med tillhörande förordning kommer att vara möjliga att använda i sådan verksamhet.

²⁴⁰ Se 12–15 §§ folkbokföringsförordningen, 5 c § SdbF, 7 a § KFMdbF och 7 kap. 15 b § utlänningsförordningen.

²⁴¹ Prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 28–29.

²⁴² Jfr 2 a kap. 2 § och 2 kap. 2 § FdbL.

Även den nuvarande regleringen är dock anpassad till folkbokföringsverksamhetens behov, som utgår från den materiella verksamhetsregleringen i bl.a. folkbokföringslagen och lagen om samordningsnummer. Våra förslag kommer fortsatt innebära att Skatteverket t.ex. inte får behandla uppgifter om personer som inte är relevanta i myndighetens verksamhet. På samma sätt kommer myndigheten endast ha möjlighet att behandla personuppgifter i de fall det finns rättslig grund för det och övriga krav för att få behandla uppgifter är uppfyllda. Därmed bör de kategorier av uppgifter som myndigheterna kommer att kunna behandla för att göra analyser och urval i princip inte skilja sig så mycket åt i förhållande till den reglering som finns i dag. Den föreslagna regleringen kommer dock att rent faktiskt utöka Skatteverkets möjligheter att behandla personuppgifter för att göra dataanalyser och urval. Exempelvis kommer dataanalyserna och urvalen, till skillnad från i dag, att som nyss nämnts kunna omfatta uppgifter om personer som Skatteverket inte tilldelar samordningsnummer, dvs. när myndigheten avslår en begäran eller ansökan om samordningsnummer. Även känsliga personuppgifter kommer att kunna behandlas i högre utsträckning.

Sammanfattningsvis innebär våra förslag att tillgången till uppgifter vid dataanalyser och urval utvidgas i förhållande till vad som är tillåtet i dag.

14.9.3 Våra förslag i förhållande till bestämmelser om användningsbegränsningar i andra författningar

Vår bedömning: Våra förslag om vilka uppgifter som får behandlas för att göra dataanalyser och urval påverkar inte bestämmelser i andra författningar som begränsar möjligheten att använda vissa uppgifter som en svensk myndighet har fått från en myndighet i en annan stat.

Skälen för vår bedömning

I avsnitt 8.4.5 har vi närmare redogjort för vad som avses med bestämmelser som innefattar s.k. användningsbegränsningar. Sådana bestämmelser finns ibland i internationella avtal och sektorspecifika

rättsakter och innebär att en svensk myndighet endast får använda uppgifter som myndigheten får enligt avtalet eller rättsakten för vissa angivna ändamål eller i viss verksamhet. Det rör sig inte alltid om uppgifter som innefattar personuppgifter, men kan göra det. Användningsbegränsningar som finns i EU-förordningar gäller direkt för svenska myndigheter utan att dess artiklar behöver genomföras i svensk rätt. Vissa användningsbegränsningar har införts i svenska författningar, t.ex. i de fall de regleras i EU-direktiv.

Vi föreslår ovan i avsnitt 14.9.2 en bestämmelse som reglerar vilka personuppgifter Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten får behandla för att göra dataanalyser och urval. I den mån Skatteverket, Tullverket eller Kronofogdemyndigheten får personuppgifter i enlighet med internationella avtal eller EU-rättsakter och uppgifterna omfattas av användningsbegränsningar, får myndigheterna inte utnyttja uppgifterna i sina respektive verksamheter på annat sätt än som anges i bestämmelsen. Vi bedömer att våra förslag om uppgifter som får behandlas för dataanalyser och urval i beskattningsdatalagen, folkbokföringsdatalagen, tulldatalagen och kronofogdedatalagen inte påverkar sådana användningsbegränsningar, vilka får anses vara *lex specialis*²⁴³ i förhållande till de nya lagarnas bestämmelser. Flera användningsbegränsningar finns vidare i direkt tillämpliga EU-rättsakter. Med andra ord ger de nya bestämmelserna om dataskydd inte något stöd för att behandla uppgifter i strid med användningsbegränsningar som följer av internationella avtal eller sektorspecifika rättsakter.

14.9.4 Särskilt om uppgifter som lämnas från betaltjänstleverantörer till Skatteverket

Vår bedömning: Det bör inte införas särskilda bestämmelser som begränsar Skatteverkets möjligheter att behandla uppgifter som lämnas från betaltjänstleverantörer för att göra dataanalyser och urval.

²⁴³ Författningar som är specifika går före generella författningar.

Skälen för vår bedömning

I avsnitt 8.4.8 gör vi bedömningen att uppgifter som samlas in av Skatteverket från betaltjänstleverantörer med anledning av de nya kraven på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter inte ska omfattas av särskilda ändamålsbegränsningar i den föreslagna beskattningsdatalagen. Närmare redogörelser för vad den nya EU-rättsliga regleringen avseende krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter innebär och vad det handlar om för uppgifter finns i det avsnittet. Det kan här nämnas att insamlingen av de aktuella uppgifterna från betaltjänstleverantörer utgör en del av Skatteverkets beskattningsverksamhet.²⁴⁴

Lagstiftningsärendet om de nya kraven på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter behandlas i prop. 2022/23:121. Förslagen har omhändertagits och lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2024.²⁴⁵

I samband med lagstiftningsärendet hade Skatteverket till den föregående utredningen, benämnd Utredningen om ny uppgiftsskyldighet för betaltjänstleverantörer, vars arbete redovisas i betänkandet Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter (SOU 2022:25), uppgett att de aktuella uppgifterna skulle kunna förbättra myndighetens omvärlds- och riskanalyser och i sin tur bidra till att effektivisera myndighetens kontroll. Enligt Skatteverkets bedömning medgav dock inte gällande dataskyddsreglering att myndigheten utför analyser med ett mera allmänt och övergripande syfte, som exempelvis att upptäcka nya trender eller växande branscher. Regeringen uttalade att frågan om Skatteverket bör medges användning av uppgifterna för omvärlds- och riskanalyser av mer allmänt slag överlappar vissa frågor som behandlas av vår utredning mot bakgrund av uppdraget att analysera och bedöma lämpligheten och utformningen av en reglering som innebär en utökad möjlighet för Skatteverket att göra dataanalyser och urval, utan att det finns en koppling till ett ärende. Regeringen ansåg därför att det inte var lämpligt att inom ramen för det lagstiftningsarbetet utreda frågan om Skatteverket borde få använda de insamlade uppgifterna till analyser med ett mer allmänt och övergripande syfte.²⁴⁶ Regeringen tog därmed inte ställning till om Skatteverket borde få använda de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna för sin omvärlds- och riskanalys.

²⁴⁴ Prop. 2022/23:121, *Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter*, s. 107.

²⁴⁵ Prop. 2022/23:121, bet. 2023/24:SkU2, rskr. 2023/24:12.

²⁴⁶ Prop. 2022/23:121, *Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter*, s. 97–98.

Till följd av regeringens uttalanden i prop. 2022/23:121 finns det skäl att inom ramen för denna utredning särskilt behandla frågan om uppgifter som lämnas från betaltjänstleverantörer till Skatteverket ska få behandlas vid myndighetens dataanalyser och urval.

Inledningsvis kan vi konstatera att de hinder avseende den gällande dataskyddsregleringen som Skatteverket förde fram till den ovan nämnda utredningen inte längre kommer att finnas till följd av vårt förslag till ny beskattningsdatalag med tillhörande förordning. Frågan är om det trots det finns skäl att införa särskilda ändamålsbegränsningar för behandling av uppgifterna i någon av de nya författningarna.

Som nämnts i avsnitt 8.4.8 rör det sig i detta sammanhang inte om uppgifter som är av så integritetskänslig natur att vi generellt anser att uppgifterna bör omfattas av särskilda ändamålsbegränsningar i lag eller förordning. I sin verksamhet behandlar Skatteverket mängder med andra uppgifter som är mer integritetskänsliga än de som inhämtas från betaltjänstleverantörer för överföring till Europeiska kommissionen som i sin tur samlar uppgifterna i ett centralt elektroniskt system, kallat Cesop. Skatteverket har vidare uppgett ett berättigat behov av att behandla uppgifterna för mer övergripande analyser. EU-rätten ställer inte upp några hinder mot att Skatteverket behandlar de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna för andra ändamål än för överföring av informationen till Cesop. De användningsbegränsningar som finns i den EU-rättsliga regleringen avser uppgifter som medlemsstaterna hämtar in från Cesop. Så länge Skatteverkets efterföljande behandling av de insamlade uppgifterna inte strider mot den EU-rättsliga regleringen avseende kraven på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter, bör Skatteverket enligt vår mening få behandla uppgifterna även i syfte att göra dataanalyser och urval för att förebygga, förhindra och upptäcka fel inom myndighetens verksamhet. Att så tillåts innebär enligt vår mening inte i sig att det ger Skatteverket möjlighet att använda uppgifterna i strid med eller i större utsträckning än vad som framgår av användningsbegränsningarna i artikel 55 i EU-förordningen om administrativt samarbete.²⁴⁷ Användningsbegränsningarna rör nämligen som nyligen nämnts uppgifter som inhämtas från Cesop, och därmed inte uppgifter

²⁴⁷ Rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri. Jfr prop. 2022/23:121, *Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter*, s. 112.

som inhämtas från betaltjänstleverantörer.²⁴⁸ De skäl vi i avsnitt 8.4.8 för fram om varför vi anser att uppgifterna som inhämtas från betaltjänstleverantörer inte bör omfattas av särskilda ändamålsbegränsningar i den föreslagna lagen eller föreslagna förordningen gör sig sammantaget enligt vår mening gällande även avseende frågan om uppgifterna ska få behandlas för Skatteverkets dataanalyser och urval.

Vi gör mot denna bakgrund bedömningen att det inte rör sig om sådana särskilt integritetskänsliga uppgifter för vilka det bör införas särskilda ändamålsbegränsningar. Det finns därför ingen anledning att särreglera behandlingen av dessa uppgifter i förhållande till andra uppgiftskategorier. Att uppgifterna får behandlas med hjälp av sådana verktyg påverkar i sig inte denna bedömning. Uppgifter som betaltjänstleverantörer lämnar till Skatteverket bör alltså vara möjliga att behandla även för myndighetens dataanalyser och urval. Det kommer dock fortsatt, som vid all behandling, att finnas krav på att de uppgifter som behandlas är nödvändiga för att Skatteverket ska utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen). Behandlingen måste också följa kraven i artikel 5 i dataskyddsförordningen, bl.a. att uppgifterna som behandlas är adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (principen om uppgiftsminimering, artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen). Att vi inte föreslår några särskilda ändamålsbegränsningar för de aktuella uppgifterna innebär alltså inte att det kommer att vara tillåtet för Skatteverket att vid varje tillfälle behandla de aktuella uppgifterna för att göra övergripande dataanalyser och urval.

Det kan även tilläggas att regeringen har uttalat att de uppgifter som ska samlas in av betaltjänstleverantörerna är uppgifter som när de samlas in inte har något direkt samband med beskattningen och som dessutom med stor sannolikhet endast till en mycket liten del kan komma att få någon betydelse vid skattekontroll.²⁴⁹ Det kan därför antas att det i flera fall inte kommer att anses vara nödvändigt eller relevant för Skatteverket att använda de aktuella uppgifterna för mer övergripande analyser och urval.

²⁴⁸ Jfr regeringens bedömning i prop. 2022/23:121, *Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter*, s. 84–88.

²⁴⁹ Prop. 2022/23:121, *Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter*, s. 94.

14.10 Vissa uppgiftsskyldigheter ska utökas

14.10.1 Gällande rätt och myndigheternas behov

Allmänt om informationsutbyte mellan myndigheter

Det förekommer att den information som behövs för att myndigheter ska kunna utföra sina uppdrag finns hos en annan myndighet. Möjligheten att utbyta uppgifter är på grund av detta viktigt för att myndigheter ska kunna fullgöra sina uppgifter, men också för en fungerande samverkan mellan myndigheter i övrigt.

Många uppgifter som behandlas inom en myndighet skyddas av sekretessbestämmelser. Om en myndighet får en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet, gäller sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten endast om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den mottagande myndigheten eller av en bestämmelse om överföring av sekretess.²⁵⁰ Som ovan nämnts råder sekretess inte bara gentemot enskilda, utan också i förhållande till andra myndigheter.²⁵¹

Det finns dock ett antal bestämmelser i lag och förordning som bryter sekretessen mellan myndigheter, t.ex. genom en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet. Det möjliggör att myndigheter och olika verksamhetsgrenar inom myndigheter utbyter information.

Det finns även möjligheter för myndigheter att utbyta uppgifter även om det saknas uttryckliga bestämmelser som tar sikte på informationsutbyte mellan två myndigheter, t.ex. avseende information i offentliga register såsom fastighetsregistret eller aktiebolagsregistret vilka ska ge offentlighet åt den information som ingår i registret.²⁵² Utöver detta spelar också bestämmelser om rätt att behandla de eventuella personuppgifter som innefattas i de utbytta uppgifterna in. Det innebär att ett flertal olika typer av författningar aktualiseras vid uppgiftsutbyte mellan myndigheter, t.ex. dataskyddsrättslig reglering, offentlighets- och sekretesslagen samt materiell lagstiftning. När förändringar i regleringen om uppgiftsutbyte mellan myndigheter övervägs krävs också noggranna avvägningar mellan viktiga allmänna intressen och skyddet för den personliga integriteten.

²⁵⁰ 7 kap. 2 § OSL.

²⁵¹ 8 kap. 1 § OSL.

²⁵² 1 § lagen (2000:224) om fastighetsregister och 2 kap. 1 § aktiebolagsförordningen (2005:559).

I avsnitten 13.2.1 och 13.2.2 finns närmare redogörelser för vad som rättsligt gäller vid informationsutbyte mellan myndigheter, bl.a. avseende sekretessreglering och den dataskyddsrättsliga regleringen. I avsnitten 3.3.4–3.3.6 finns vidare närmare redogörelser för de sekretessbestämmelser som är tillämpliga i specifikt Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens verksamheter.

Kartläggning av myndigheternas behov

Möjligheten för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten att utbyta uppgifter mellan varandra eller andra myndigheter kan ge bättre förutsättningar för träffsäkra dataanalyser och urval. I arbetet med att kartlägga vilken information som behövs för att möjliggöra adekvata analyser och urval har det kommit fram att det finns vissa behov av ändrade bestämmelser om sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter. Skatteverket har uttryckt att det inom beskattningsverksamheten finns ett behov av utökad uppgiftsutbyte med Kronofogdemyndigheten. Tullverket har fört fram ett behov av utökade möjligheter till uppgiftsutbyte med Skatteverket. Närmare redogörelser för dessa myndigheters uttryckta behov samt våra förslag och bedömningar i dessa delar finns nedan i avsnitten 14.10.2 och 14.10.3.

Den nuvarande regleringen som avser utlämnande av uppgifter från andra myndigheter till Kronofogdemyndigheten begränsas i vissa fall till utlämnanden avseende en person som är gäldenär hos myndigheten, eller till att uppgifterna måste vara av betydelse för handläggning av ärenden.²⁵³ Så är dock inte fallet avseende andra uppgiftsskyldigheter.²⁵⁴ Vissa befintliga uppgiftsskyldigheter kan därmed hindra att Kronofogdemyndigheten inhämtar sådana sekretesskyddade uppgifter från andra myndigheter enbart för att göra dataanalyser och urval för kontrolländamål. Kronofogdemyndigheten har uttryckt att det kan finnas ett behov av att kunna hämta in uppgifter även när det inte finns något ärende. Myndigheten har dock uppgett att det i dagsläget är svårt att beskriva sådana behov på ett tillräckligt tydligt sätt innan myndigheten har hunnit utveckla användningen av dataanalyser och urval som verktyg för kontroll. Kronofogdemyndigheten har

²⁵³ Se t.ex. 59 § skuldsaneringslagen, 15 § studiestödsdataförordningen (2009:321) och 4 d § förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.

²⁵⁴ Se t.ex. 1 kap. 4 §§ TL.

därför fört fram till utredningen att myndigheten väljer att inte lägga fram någon konkret önskan om förändrade eller nya sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter i syfte att göra dataanalyser och urval. Mot denna bakgrund finns det inget underlag för att inom ramen för denna utredning föreslå utökade uppgiftsskyldigheter från andra myndigheter gentemot Kronofogdemyndigheten.

I samband med att Skatteverket under 2023 fick bättre möjligheter att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten har regeringen infört utökade uppgiftsskyldigheter i bl.a. folkbokföringsförordningen, skattedatabasförordningen och kronofogdedatabasförordningen. Tidigare kunde vissa uppgifter som ansågs kunna komma att behövas för dataanalyser och urval endast hämtas in från andra myndigheter och verksamhetsgrenar om det behövdes för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Det handlade t.ex. om uppgifter från beskattningsdatabasen²⁵⁵, Kronofogdemyndigheten²⁵⁶ och Migrationsverket.²⁵⁷ Ett flertal uppgiftsskyldigheter gentemot Skatteverkets folkbokföringsverksamhet har sedan den 1 maj 2023 ändrats så att de i stället för att avse bl.a. kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen avser kontroll av uppgifter i folkbokföringsverksamheten.²⁵⁸ Uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheter som möjliggör utlämnande till Skatteverket för kontroll av uppgifter i folkbokföringsverksamheten får i dag behandlas i analys- och urvalsdatabasen.²⁵⁹

Skatteverket har mot bakgrund av dessa ändringar som nyligen skett framfört att det för närvarande inte finns några behov av ytterligare ändrade bestämmelser om uppgiftsskyldighet gentemot folkbokföringsverksamheten. I likhet med Kronofogdemyndigheten arbetar även Skatteverket med att utveckla analys- och urvalsverksamheten inom folkbokföringsverksamheten, vilket enligt myndigheten också är ett skäl till att det är svårt att konkretisera något behov av ytterligare ändringar. Mot denna bakgrund finns det inte heller något underlag för att inom ramen för denna utredning föreslå utökade uppgiftsskyldigheter från andra myndigheter gentemot Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

²⁵⁵ 5 c § SdbF i sin lydelse enligt SFS 2020:335.

²⁵⁶ 7 a § KFMdbF i sin lydelse enligt SFS 2022:1283.

²⁵⁷ 7 kap. 15 b § utlänningsförordningen, i sin lydelse enligt SFS 2022:1285.

²⁵⁸ Se t.ex. 12–15 §§ FOF, 5 c § SdbF, 7 a § KFMdbL och 7 kap. 15 b § utlänningsförordningen.

²⁵⁹ 5 c § FdbF.

Vi föreslår att den nuvarande folkbokföringsdatabaslagen med tillhörande förordning ska upphävas och ersättas av en ny folkbokföringsdatalag med tillhörande förordning (se avsnitten 6.2 och 6.4). Vi föreslår även vissa lagtekniska ändringar av uppgiftsskyldigheter från bl.a. Skatteverkets beskattningsverksamhet till folkbokföringsverksamheten (se avsnitt 13.5). Våra ändringsförslag bedöms dock inte innebära något hinder mot att Skatteverket fortsatt kommer att kunna inhämta och i övrigt behandla sådana uppgifter som ska lämnas av andra myndigheter till Skatteverket för kontroll av uppgifter i folkbokföringsverksamheten för dataanalyser och urval. Mot denna bakgrund behöver inga författningsändringar göras i detta avseende med anledning av våra förslag.

14.10.2 En utökad uppgiftsskyldighet gentemot Skatteverket

Vårt förslag: Kronofogdemyndigheten ska lämna ut vissa uppgifter till Skatteverket i den utsträckning det behövs för Skatteverkets dataanalyser och urval. De uppgifter som ska lämnas ut är följande:

1. en fysisk persons identitet, bosättning och familjeförhållanden,
2. en juridisk persons identitet, säte, firmatecknare och andra företrädare,
3. en enskilds ekonomiska förhållanden,
4. näringsförbud,
5. egendom som berörs i ett mål,
6. yrkanden och grunder i ett mål eller ärende, och
7. beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett mål eller ärende.

Utlämnande av uppgifterna ska inte få ske på initiativ av Kronofogdemyndigheten.

Vår bedömning: Det behövs inga nya sekretessbestämmelser som skyddar uppgifterna efter ett utlämnande till Skatteverket.

Det finns inget behov av ytterligare ändringar i myndigheternas dataskyddslagar för att nu aktuella personuppgifter ska få utbytas.

Förslaget är förenligt med skyddet för den enskildes personliga integritet.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Skatteverkets behov av uppgifter från Kronofogdemyndigheten

I dag anges i 7 § KFMdbF att på begäran av Tullverket eller Skatteverket ska lämnas ut uppgifter som avses i 2 kap. 5 § 1–7 KFMdbL, om uppgifterna avser en person som förekommer i ett ärende hos den myndighet som begär att få ut uppgiften. I 2 kap. 5 § KFMdbL finns regler om innehållet i den nuvarande utsöknings- och indrivningsdatabasen vid Kronofogdemyndigheten. I bestämmelsens punkter 1–7 anges att följande uppgifter får behandlas i databasen: en fysisk persons identitet, bosättning och familjeförhållanden, en juridisk persons identitet, säte, firmatecknare och andra företrädare, en enskilds ekonomiska förhållanden, näringsförbud, egendom som berörs i ett mål, yrkanden och grunder i ett mål eller ärende, och beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett mål eller ärende.

De aktuella uppgifterna kan i dag endast inhämtas av Skatteverket från Kronofogdemyndigheten om uppgifterna avser en person som förekommer i ett ärende hos Skatteverket.

Skatteverket har uppgett att det finns ett behov av att kunna inhämta uppgifterna även när det inte finns något ärende för att göra dataanalyser och urval. Ett skäl till detta hänger samman med möjligheten för Skatteverket att bevilja anstånd till fördel för det allmänna. Denna möjlighet regleras i 63 kap. 23 § SFL som föreskriver att om det kan antas vara till fördel för det allmänna, får Skatteverket bevilja anstånd med betalning av skatt eller avgift. Bestämmelsen infördes när Skatteverket tog över de s.k. offensiva borgenärsuppgifterna från Kronofogdemyndigheten, vilket innebär att det är Skatteverket som företräder det allmänna som borgenär i fråga om fordringar av offentligrättslig karaktär. Med andra ord företräder Skatteverket staten i fråga om vissa närmare angivna borgenärsuppgifter när det gäller ford-

ringar som vid verkställighet enligt utsökningsbalken handläggs som allmänna mål. Ett anstånd anses vara till fördel för det allmänna om det främjar utsikterna för att skatten eller avgiften kommer att betalas. Anståndet ska alltså framstå som ett bättre alternativ än att låta fordringen gå till indrivning. Så kan vara fallet om ett överlämnade till indrivning och registrering i utsöknings- och indrivningsdatabasen skulle försämra den skattskyldiges möjlighet att fortsätta sin verksamhet eller ta lån och därmed betala sin skuld. Om den skattskyldige redan har en eller flera restförda skatte- eller avgiftsskulder hos Kronofogdemyndigheten kan ett överlämnande för indrivning avseende ytterligare en skuld normalt inte anses påverka möjligheterna negativt att få betalt.²⁶⁰

När Skatteverket har initierat anståndsfrågan på grund av att myndigheten har övervägt att vidta en offensiv borgenärsåtgärd är det enligt myndigheten viktigt att skuldernas totala omfattning är klarlagd, att skuldorsaken är ordentligt utredd samt att en prognosbedömning har gjorts avseende hur skulderna ska betalas efter en anståndstids utgång. Skatteverket har uppgett att det offensiva borgenärsarbetet därmed förutsätter att myndigheten har en heltäckande bild av den enskildes restförda skulder hos Kronofogdemyndigheten när Skatteverket planlägger ärenden. I dagsläget har Skatteverket enbart tillgång till uppgifter om de skulder som Skatteverket har överlämnat till Kronofogdemyndigheten och inte till t.ex. skulder till underleverantörer som är restförda som enskilda mål vid Kronofogdemyndigheten. I avsaknad av sådana uppgifter kan Skatteverket inte starta en offensiv borgenärsåtgärd genom ett effektivt urval. Skatteverket agerar offensivt i borgenärsarbetet även i de fall skulder ännu inte har uppstått hos Skatteverket.

De aktuella uppgifterna från Kronofogdemyndigheten är alltså enligt Skatteverket betydelsefulla för att genomföra analyser och urval för att avgöra vilka som kan vara aktuella att beviljas anstånd till fördel för det allmänna. Uppgifter om stora skulder är t.ex. en indikation på att något inte står rätt till i ett bolag och kan vara en riskindikator för undandragande av olika skatter eller avgifter till det allmänna. Om anstånd med betalning av skatt eller avgift inte meddelas där det finns fog för det, finns det enligt Skatteverket en risk för att den skattskyldige prioriterar betalning av andra skulder än skulder till det allmänna. Till följd av att statliga fordringar är oprioriterade i

²⁶⁰ Prop. 2010/11:164, *Skatteförvarandet*, s. 1043–1044.

en konkurs finns följaktligen en risk för att det allmänna inte får betalt. Uppgifterna från Kronofogdemyndigheten kan, om de används vid dataanalyser och urval, därmed bidra till att förhindra att staten går miste om sådana medel.

Skatteverket har även uppgett att aktuella uppgifter kan vara av betydelse för att upptäcka s.k. non-filers, dvs. företag som inte är registrerade för skatter eller avgifter men som möjligen borde vara det. Vissa skulder kan enligt Skatteverket nämligen vara en riskindikator för att fel begås gentemot Skatteverket. De uppgifter som Kronofogdemyndigheten innehar är vidare mer aktuella än de uppgifter som finns i t.ex. en årsredovisning. Därmed finns enligt Skatteverket ett behov av att för analyser och urval hämta in uppgifter om personer som förekommer hos Kronofogdemyndigheten men inte i ärenden vid Skatteverket.

En utvidgad bestämmelse om uppgiftsskyldighet

Av kartläggningen har det kommit fram att Skatteverket vid utförandet av sina uppgifter behöver ta del av ovan nämnda uppgifter om bl.a. enskildas ekonomiska förhållanden och uppgifter i enskilda ärenden vid Kronofogdemyndigheten. Vi bedömer att de uppgifterna från Kronofogdemyndigheten bör kunna lämnas ut utan hinder av sekretess eller ärendeanknytning för att förbättra Skatteverkets möjligheter att göra adekvata dataanalyser och urval. Uppgifterna bedöms vara nödvändiga för Skatteverkets verksamhet som borgenär för statens fordringar samt för sitt uppdrag att utreda och besluta om skatter och avgifter. En möjlighet att inhämta aktuella uppgifter kan därmed bidra till ökade förutsättningar för Skatteverket att fatta korrekta beslut i enlighet med sitt uppdrag. Eftersom uppgifter om t.ex. en enskilds ekonomiska förhållanden och befintliga skulder kan ändras är det ändamålsenligt att Skatteverket också löpande kan ta del av uppgifter om förändringar av sådana förhållanden. Uppgifterna anses också vara av värde även innan det finns ett enskilt ärende vid Skatteverket.

Uppgifterna bedöms alltså vara av betydelse för att Skatteverket på ett effektivt sätt ska kunna avgöra vilka borgenärsåtgärder som bör vidtas i syfte att förhindra att staten går miste om inbetalning av skatter och avgifter. De är också av betydelse för att Skatteverket ska

kunna upptäcka vilka företag som inte är registrerade för att betala skatter och avgifter i Sverige, men som borde vara det.

I förekommande fall omfattas de aktuella uppgifterna av sekretess i Kronofogdemyndighetens verksamhet. Bland annat gäller sekretess hos Kronofogdemyndigheten i mål eller ärende om utsökning och indrivning samt i verksamhet enligt lagen (2014:836) om näringsförbud, för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men (34 kap. 1 § första stycket OSL). Sekretessen gäller dock inte beslut i mål eller ärende (34 kap. 1 § femte stycket OSL).

Vi bedömer att behovet av att Skatteverket ska kunna utföra sina uppgifter på ett effektivt och korrekt sätt, vilket i detta fall förhindrar potentiella skatteundraganden, generellt sett kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen hos Kronofogdemyndigheten skyddar. Det rör sig även om ett uppgiftsutbyte som kan antas behöva ske återkommande. Vi anser därför att uppgiftsskyldigheten för Kronofogdemyndigheten gentemot Skatteverket bör utvidgas.

Som framgår ovan gäller uppgiftsskyldigheten i 7 § KFMdbL enbart om uppgifterna avser en person som förekommer i ett ärende hos Skatteverket. I avsnitt 13.8 föreslår vi att Kronofogdemyndighetens uppgiftsskyldigheter ska regleras i en ny förordning benämnd förordningen om utlämnande av uppgifter från Kronofogdemyndigheten. Genom förslaget förändras strukturen avseende befintliga uppgiftsskyldigheter som i dag regleras i bl.a. kronofogdedatabasförordningen. Därmed kommer vissa ändringar att göras av den befintliga 7 § KFMdbF redan av denna anledning. Ändringarna föreslås föras in i den nya 5 § i förordningen om utlämnande av uppgifter från Kronofogdemyndigheten.

För att Skatteverket ska kunna hämta in aktuella uppgifter även för analys- och urvalsändamål föreslår vi att uppgiftsskyldigheten i 5 § förordningen om utlämnande av uppgifter från Kronofogdemyndigheten ska formuleras så att uppgifter, utöver vid ärendehandläggning, får hämtas in om de behövs för Skatteverkets dataanalyser och urval. Det blir då även fortsatt tydligt att det ska finnas ett berättigat behov hos Skatteverket innan uppgifter får lämnas ut. Utlämnande av uppgifterna kommer inte att få ske på initiativ av Kronofogdemyndigheten (se 9 § förordningen om utlämnande av uppgifter från

Kronofogdemyndigheten). En närmare motivering av denna bestämmelse finns i avsnitt 13.4.4.

Frågor om sekretess

En av de grundläggande principerna för sekretessregleringen är att sekretess som huvudregel inte följer med en uppgift när den lämnas till en annan myndighet. När uppgifter som rör en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden lämnas från Kronofogdemyndigheten till Skatteverket kommer de sekretessregler som gäller hos Skatteverket att bli tillämpliga på uppgifterna.

I avsnitt 15.3 föreslår vi att absolut sekretess ska gälla i verksamhet som avser dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i Skatteverkets verksamhet som avses i 2 § beskattningsdatalagen för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Vidare regleras skattesekretessen hos Skatteverket i bl.a. 27 kap. 1 § OSL. Enligt första stycket gäller absolut sekretess i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt eller som avser fastighetstaxering för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretess kommer även i enlighet med våra förslag i avsnitt 15.5.3 att gälla vid förande av eller uttag ur en automatiserad uppgiftssamling som Skatteverket använder i verksamhet som avses i 2 § beskattningsdatalagen för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden (27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL). Vidare gäller enligt 27 kap. 2 § första stycket 3 OSL (absolut) sekretess för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i ärende om anstånd med erläggande av skatt. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende (27 kap. 2 § tredje stycket 1 OSL). Enligt 27 kap. 2 § andra stycket gäller sekretess i ärende enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Bestämmelsen har alltså ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att presumtionen är att uppgifterna omfattas av sekretess. Inte heller här omfattar sekretessen beslut i ärende (27 kap. 2 § tredje stycket 1 OSL).

Det kan alltså konstateras att uppgifterna från Kronofogdemyndigheten till Skatteverket kommer att omfattas av bestämmelser om sekretess som har samma eller starkare skyddsnivå hos Skatteverket. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att uppgifterna kommer att ha ett tillräckligt skydd hos Skatteverket också efter ett utvidgat utlämnande. Det bedöms därmed inte behövas nya sekretessbestämmelser som skyddar uppgifterna efter ett utlämnande till Skatteverket.

Frågor om personuppgiftsbehandling

När det gäller den utvidgade uppgiftsskyldighet som är aktuell här handlar det om ett utlämnande av uppgifter från Kronofogdemyndigheten till Skatteverket. Både utlämnande och mottagande myndighet omfattas alltså av vårt uppdrag i fråga om att se över deras befintliga registerförfattningar.

Kronofogdemyndigheten kommer att ha stöd för den vidareanvändning av personuppgifter som den aktuella uppgiftsskyldigheten medför då skyldigheten följer av en förordningsbestämmelse i nationell rätt. Uppgiftsskyldigheten bedöms vara en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle för att skydda bl.a. landets ekonomiska eller finansiella intressen i form av skattefrågor (jfr artikel 6.4 i dataskyddsförordningen). Behandlingen bedöms därmed vara förenlig med det ändamål för vilket personuppgifterna ursprungligen samlades in (artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen). Vidare finns i den föreslagna kronofogdedatalagen en bestämmelse som förtydligar att personuppgifter som Kronofogdemyndigheten behandlar för att utföra sin verksamhet inom lagens tillämpningsområde också får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning (se avsnitt 8.4.4).

För Skatteverkets del gäller att myndigheten får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att utföra sin verksamhet inom ramen för den föreslagna beskattningsdatalagens tillämpningsområde (se avsnitt 8.4.3). Vidare kommer Skatteverket genom den nya lagen att ha stöd för att behandla personuppgifter för att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i samma verksamhet (se avsnitt 14.8). Skatteverket kommer även ha stöd för att behandla eventuella känsliga personuppgifter, om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen (se avsnitt 10.7).

Mot denna bakgrund görs bedömningen att de inte krävs ytterligare överväganden för att Skatteverket som mottagande myndighet ska ha stöd för den behandling av personuppgifter som föranleds av det utökade uppgiftsutbytet.

Här kan också nämnas att det genom de föreslagna nya lagarna kommer att finnas förutsättningar för att uppgiftsutbytet kan ske elektroniskt då ett av våra förslag innebär att myndigheterna ska få lämna ut personuppgifter elektroniskt om det inte är olämpligt (se avsnitt 11.7.5).

Skyddet för den enskildes personliga integritet

Genom bestämmelser om uppgiftsskyldighet kan riskerna för otillbörlig spridning av personuppgifter öka, vilket i sin tur ökar risken för integritetsintrång. De uppgifter som omfattas av den utökade uppgiftsskyldigheten är dock redan i dag uppgifter som får lämnas ut från Kronofogdemyndigheten till Skatteverket, och som Skatteverket har stöd för att behandla inom beskattningsverksamheten.

Vi gör bedömningen att arten av de personuppgifter som omfattas av den utökade uppgiftsskyldigheten inte är sådan att det föranleder några större förändringar av de uppgifter som Skatteverket redan behandlar. Däremot kan omfattningen, dvs. mängden uppgifter, komma att öka. Syftet med förslagen är att Skatteverket ska kunna utföra adekvata dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel. Avsikten är att detta i förlängningen ska leda till att Skatteverket ges bättre möjligheter att utföra sitt uppdrag på ett korrekt och effektivt sätt till förmån för välfärdsstaten i stort. Vi anser att det av Skatteverkets uppgifter till oss framgår att det finns ett berättigat och konkret behov av att kunna inhämta aktuella uppgifter från Kronofogdemyndigheten för det nu nämnda syftet. När Skatteverket väl har hämtat in uppgifterna för att göra dataanalyser och urval måste det, trots den utvidgade sekretessbrytande uppgiftsskyldigheten, som vid varje behandling, finnas en tillämplig rättslig grund vilken måste sökas någon annanstans. Det kommer att finnas ett uttryckligt krav på att uppgifterna behövs för utförandet av Skatteverkets verksamhet i detta avseende. Kravet innebär att behandlingen får anses vara en nödvändig och proportionerlig åtgärd för att säkerställa aktuella allmänna intressen. Vidare måste de grundläggande prin-

ciperna om behandling följas, såsom principen om uppgiftsminimering (artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen) och lagringsminimering (artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen). Någon risk för att fler uppgifter inhämtas än vad som behövs, eller sparas längre än nödvändigt, föreligger därmed inte. Dessutom gäller kraven på inbyggt dataskydd och dataskydd som standard (artikel 25). Utöver detta kommer, som framgår ovan, sekretesskyddet hos Skatteverket att vara mycket starkt efter överlämnandet av uppgifterna.

Vid en intresseavvägning gör vi sammantaget bedömningen att det integritetsintrång förslaget innebär är godtagbart.

14.10.3 En utökad uppgiftsskyldighet gentemot Tullverket

Vårt förslag: Skatteverket ska lämna ut vissa uppgifter till Tullverket i den utsträckning det behövs för Tullverkets dataanalyser och urval. De uppgifter som ska lämnas ut är följande:

1. en fysisk persons identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden,
2. en juridisk persons identitet, säte, ägarförhållanden samt firmatecknare och andra företrädare,
3. registrering för skatter och avgifter,
4. underlag för fastställande av skatter och avgifter,
5. bestämmande av skatter och avgifter,
6. yrkanden och grunder i ett ärende, och
7. beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett ärende.

Utlämnande av uppgifterna ska inte få ske på initiativ av Skatteverket.

Vår bedömning: Det behövs inga nya sekretessbestämmelser som skyddar uppgifterna efter ett utlämnande till Tullverket.

Det finns inget behov av ytterligare ändringar i myndigheternas dataskyddslagar för att nu aktuella personuppgifter ska få utbytas för dataanalyser och urval.

Förslaget är förenligt med skyddet för den enskildes personliga integritet.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Tullverkets behov av uppgifter från Skatteverket

I 5 § första stycket SdbF anges följande.

På begäran av Tullverket ska sådana uppgifter lämnas ut som avses i 2 kap. 3 § första stycket 1–5, 10 och 11 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet om en person som

1. är eller kan antas vara gäldenär enligt tullagstiftningen,
2. är eller kan antas vara skyldig att betala skatt för vara vid import,
3. är eller kan antas vara skattskyldig enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi, lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar, lagen (2022:155) om tobaksskatt eller lagen (2022:156) om alkoholskatt,
4. avses i 3 §, eller
5. annars är föremål för Tullverkets kontrollverksamhet.

I 3 § SdbF anges att i beskattningsdatabasen ska även de uppgifter behandlas som anges i rådets förordning (EU) nr 389/2012 av den 2 maj 2012 om administrativt samarbete i fråga om punktskatter och om upphävande av förordning (EG) nr 2073/2004.

De uppgifter som avses genom hänvisningen till 2 kap. 3 § första stycket 1–5, 10 och 11 SdbL är en fysisk persons identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden, en juridisk persons identitet, säte, ägarförhållanden samt firmatecknare och andra företrädare, registrering för skatter och avgifter, underlag för fastställande av skatter och avgifter, bestämmande av skatter och avgifter, yrkanden och grunder i ett ärende samt beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett ärende.

Enligt 5 a § första stycket SdbF ska på begäran av Tullverket sådana uppgifter lämnas ut som avses i 2 kap. 4 a § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

I 2 kap. 4 a § SdbL anges att i databasen får uppgifter och handlingar behandlas som ingår i det datoriserade system som avses i artikel 1 i Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2020/263 av den 15 januari 2020 om datorisering av uppgifter om förflyttningar och kontroller av punktskattepliktiga varor.

Tullverkets bedömning är att bestämmelserna i 5 § första stycket och 5 a § första stycket SdbF innebär att Tullverket endast kan hämta in uppgifterna när det finns ett pågående ärende i någon form. Myn-

digheten anser dock att det skulle vara värdefullt om uppgifterna även fick hämtas in för analys- och urvalsändamål.

När Tullverket har hämtat in aktuella uppgifter från Skatteverket inom ramen för ett ärende får de enligt myndighetens bedömning senare vidareanvändas för att hitta samband, avvikelser och företeelser som indikerar att det finns felaktigheter. Sådana analyser används för att välja ut objekt för ytterligare analys, i ett skede då det inte finns något ärende i förvaltningsrättslig mening. Eftersom Tullverket enbart kan använda uppgifter som redan har samlats in är möjligheterna till en mer omfattande jämförelseanalys enligt myndigheten ytterst begränsad. Såväl bredden på urvalet som kvaliteten på analyserna påverkas enligt Tullverket eftersom analysen enbart kan avse ett fåtal utvalda aktörer. Om Tullverket hade haft möjlighet att i en övergripande analys använda ett bredare underlag för jämförelser, skulle resultatet enligt myndighetens bedömning ge mer information och ha högre kvalitet. Tullverket har därför uppgett att det finns ett behov av att hämta in aktuella uppgifter för analys även utan att det finns ett pågående ärende.

Mer konkret handlar behovet om att när Tullverket utför olika former av analyser, bl.a. mönsteranalyser för att hitta mönster i importflödet, är det relevant att titta på vilka gemensamma nämnare respektive olikheter som finns inom olika branscher. Sådana analyser kan bidra till att identifiera var det finns högre risk för avvikelser och fel. För att förbättra indelningen av företag i olika branscher eller storlekar behöver Tullverket data som beskriver olika verksamheter och omfattningen av företags ekonomiska aktivitet. För att dela in företagen i branscher kan både SNI-koder²⁶¹ och de beskrivningar företag lämnar vid registrering för F-skatt och mervärdesskatt hos Skatteverket användas. Att ha en tydlig och detaljerad branschindelning av företag gör enligt Tullverket att mönsteranalyserna blir mer precisa. Avseende företags storlek kan uppgifter om intäkter och kostnader ge en bild av omfattningen av företagens ekonomiska aktivitet. Tullverket har uppgett att myndigheten skulle kunna leta mönster med hjälp av uppgifter om t.ex. hur mycket kostnader ett importföretag i en viss bransch har i förhållande till nettoomsättningen eller hur höga personalkostnader som är normala.

²⁶¹ SNI är en förkortning för svensk näringsgrensindelning, vilket används för att klassificera företag och arbetsställen efter vilken verksamhet som bedrivs. Det är Skatteverket som samlar in SNI-koder från företag, medan SCB ansvarar för klassifikationen SNI.

Tullverket bedömer att det skulle finnas ett stort värde i att uppgifter i mervärdesskattedeklarationer avseende importmoms skulle kunna jämföras med Tullverkets uppgifter i tulldeklarationer för att avvikelser avseende värdet på varor som importeras på så sätt ska kunna identifieras. Sådana avvikelser kan vara indikationer på fel och fusk.

Ett annat exempel är att Tullverket enligt myndigheten kan använda aktuella uppgifter för att se om företag som har fått negativa ändringsbeslut hos Skatteverket även har fått det hos Tullverket, och vice versa. Att ett företag är mindre nogräknat med att göra korrekta skatteavdrag eller sköta sin bokföring kan enligt Tullverket vara en indikation på att detsamma gäller avseende tullfrågor. Negativa ändringsbeslut vid Skatteverket kan också vara en riskindikator vid ett företags första import. Tullverket anser att uppgifter från Skatteverket om beslut samt underlagen för dessa därmed behövs för att eventuella korrelationer ska kunna upptäckas.

En utvidgad bestämmelse om uppgiftsskyldighet

Det kan först konstateras att den nu gällande bestämmelsen i 5 a § första stycket SdbF inte är formulerad så att det krävs att aktuella uppgifter hämtas in för ärendehandläggning eller avseende en viss person som är aktuell hos Tullverket. Vi gör därmed bedömningen att denna uppgiftsskyldighet inte hindrar att Tullverket hämtar in där aktuella uppgifter för att göra dataanalyser och urval även innan det finns ett pågående ärende. Våra förslag i avsnitt 13.7 kommer inte heller att medföra att uppgiftsskyldigheten ändras i sak.

Bestämmelsen i 5 § första stycket SdbF är dock i dag formulerad så att uppgifter endast får lämnas ut från Skatteverket om de avser en viss person som t.ex. är eller kan antas vara gäldenär enligt tullagstiftningen, eller annars är föremål för Tullverkets kontrollverksamhet. Det har ovan kommit fram att Tullverket vid utförandet av sina uppgifter har ett behov av att ta del av de uppgifter som omfattas av denna bestämmelse även när det inte finns något pågående ärende eller kontrollinsats avseende ett företag eller en privatperson vid Tullverket, men där det finns uppgifter hos Tullverket om en viss sådan aktör att jämföra med. Som framgår ovan avser det uppgifter i bl.a. beslut och skattedeklarationer vid Skatteverket.

Vi bedömer att det är befogat och nödvändigt att aktuella uppgifter från Skatteverket kan lämnas ut utan hinder av sekretess för att

förbättra Tullverkets möjligheter att göra adekvata dataanalyser och urval. Uppgifterna bedöms vara nödvändiga för Tullverkets verksamhet med att fastställa och ta ut tullar, skatter och avgifter samt med att övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs. En möjlighet att hämta in aktuella uppgifter kan därmed bidra till ökade förutsättningar för Tullverket att identifiera felaktigheter och fatta korrekta beslut i enlighet med myndighetens uppdrag. Uppgifterna är av värde även innan det finns ett enskilt ärende vid Tullverket. Genom att Tullverket kan få del av uppgifterna innan ett ärende påbörjats ges myndigheten möjlighet att i ett tidigare skede identifiera var resurserna avseende olika former av kontroller bör riktas i det stora varuflöde som myndigheten ansvarar för att kontrollera.

Uppgifterna är alltså av betydelse för att Tullverket på ett effektivt sätt ska kunna avgöra vilka objekt som bör kontrolleras ytterligare i syfte att förhindra att staten inte går miste om inbetalning av tullar, skatter och andra avgifter.

De aktuella uppgifterna omfattas av sekretess i Skatteverkets verksamhet. Enligt 27 kap. 1 § första stycket OSL gäller absolut sekretess i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt eller som avser fastighetstaxering för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Vissa undantag från sekretessen finns avseende beslut varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs (27 kap. 6 § OSL).

Vi bedömer att behovet av att Tullverket ska kunna utföra sina uppgifter på ett effektivt sätt, vilket i detta fall förhindrar potentiella tull- och skatteundandraganden, generellt sett kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen hos Skatteverket skyddar. Det rör sig även om ett uppgiftsutbyte som kan antas behöva ske återkommande. Vi anser därför att uppgiftsskyldigheten för Skatteverket gentemot Tullverket bör utvidgas.

Som framgår ovan gäller uppgiftsskyldigheten i 5 § första stycket SdbF enbart om uppgifterna avser en person som har eller kan antas ha en skyldighet gentemot Tullverket och som därmed också förekommer i ett pågående ärende vid myndigheten. I avsnitt 13.5.1 föreslår vi att Skatteverkets uppgiftsskyldigheter ska regleras i en ny förordning benämnd förordningen om utlämnande av uppgifter från Skatteverkets beskattningsverksamhet. Genom förslaget ändras struk-

turen avseende befintliga uppgiftsskyldigheter som i dag regleras i bl.a. skattedatabasförordningen. Vissa ändringar av den befintliga 5 § SdbF kommer därmed redan av denna anledning behövas. Ändringarna föreslås föras in i 5 kap. 1 och 2 §§ förordningen om utlämnande av uppgifter från Skatteverkets beskattningsverksamhet.

För att Tullverket ska kunna hämta in aktuella uppgifter även för analys- och urvalsändamål föreslår vi att uppgiftsskyldigheten i 5 kap. 1 § förordningen om utlämnande av uppgifter från Skatteverkets beskattningsverksamhet ska formuleras så att uppgifter, utöver vid bl.a. ärendehandläggning, får hämtas in om de behövs för Tullverkets dataanalyser och urval. Det blir då även fortsatt tydligt att det ska finnas ett berättigat behov hos Tullverket innan uppgifter får lämnas ut. Utlämnande av uppgifterna kommer inte att få ske på initiativ av Skatteverket (se 5 kap. 5 § förordningen om utlämnande av uppgifter från Skatteverkets beskattningsverksamhet). En närmare motivering av denna bestämmelse finns i avsnitt 13.4.4.

Frågor om sekretess

Som ovan beskrivits är en av de grundläggande principerna för sekretessregleringen att sekretess som huvudregel inte följer med en uppgift när den lämnas till en annan myndighet. När sekretessbelagda uppgifter som rör en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden lämnas från Skatteverket till Tullverket kommer de sekretessregler som gäller hos Tullverket att bli tillämpliga på uppgifterna.

I avsnitt 15.3 föreslår vi att absolut sekretess ska gälla i verksamhet som avser dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i Tullverkets verksamhet som avses i 2 § tulldatalagen för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Vidare regleras sekretessen hos Tullverket i bl.a. 27 kap. 3 § OSL. Enligt första stycket gäller sekretessen enligt 27 kap. 1 och 2 §§ OSL för uppgift hos Tullverket, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Bestämmelsen har alltså ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att presumptionen är att uppgifterna omfattas av sekretess. I 27 kap. 6 § OSL finns vissa undantag från sekretessen avseende bl.a. vissa beslut varigenom skatt bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs.

I avsnitt 15.5.3 föreslår vi att bestämmelsen i 27 kap. 3 § andra stycket OSL i fortsättningen bör ha en lydelse som innebär att motsvarande sekretess som anges i 27 kap. 3 § första stycket OSL gäller vid förande av eller uttag ur en automatiserad uppgiftssamling som Tullverket använder i verksamhet som avses i 2 § tulldatalagen för uppgift som finns i den uppgiftssamlingen.

Det kan alltså konstateras att uppgifterna från Skatteverket till Tullverket kommer att omfattas av bestämmelser om sekretess som har samma eller något svagare skyddsnivå hos Tullverket. Även om uppgifterna i vissa fall inte kommer att omfattas av absolut sekretess hos Tullverket, kommer det i sådana situationer att finnas en presumption för sekretess. Det innebär i de allra flesta fall att sekretess alljämt kommer att gälla för uppgifterna vid Tullverket. Det rör sig även om en typ av uppgifter som Tullverket redan i dag har möjlighet att hämta in från Skatteverket – om än i mindre omfattning – samt genom direktåtkomst, varvid sekretessen i 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL gäller med absolut sekretess.

Trots att uppgifterna efter ett utlämnande i vissa fall kan komma att få ett något svagare sekretesskydd vid Tullverket gör vi bedömningen att sekretesskyddet kommer att vara tillräckligt även efter ett utvidgat utlämnande till Tullverket. Vid denna bedömning har vi beaktat att uppgifterna fortsatt kommer att omfattas av sekretess vid Tullverket, att Tullverket är i behov av uppgifterna samt att uppgiftsutlämnandet får anses vara nödvändigt och proportionerligt för att förebygga och förhindra tull- och skatteundandragande, företeelser som påverkar välfärdssystemen negativt. Ett något svagare sekretesskydd i vissa situationer kan därmed godtas. I övrigt kommer uppgifterna, t.ex. vid dataanalyser och urval, fortsatt att omfattas av absolut sekretess. Det bedöms mot denna bakgrund inte behövas nya sekretessbestämmelser som skyddar uppgifterna efter ett utlämnande till Tullverket.

Frågor om personuppgiftsbehandling

När det gäller den uppgiftsskyldighet som här är aktuell handlar det om ett utlämnande av uppgifter från Skatteverket till Tullverket. Både utlämnande och mottagande myndighet omfattas alltså av vårt uppdrag i fråga om att se över deras befintliga registerförfattningar.

Skatteverket kommer att ha stöd för den vidareanvändning av personuppgifter som den aktuella uppgiftsskyldigheten medför eftersom skyldigheten följer av en förordningsbestämmelse i nationell rätt. Uppgiftsskyldigheten bedöms vara en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle för att skydda bl.a. landets ekonomiska eller finansiella intressen i form av penning- och skattefrågor (jfr artikel 6.4 i dataskyddsförordningen). Behandlingen bedöms därmed vara förenlig med det ändamål för vilket personuppgifterna ursprungligen samlades in (artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen). Vidare finns i den föreslagna beskattningsdatalagen en bestämmelse som förtydligar att personuppgifter som Skatteverket behandlar för att utföra sin verksamhet inom lagens tillämpningsområde också får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning (se avsnitt 8.4.4).

För Tullverkets del gäller att myndigheten får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att utföra sin verksamhet inom ramen för den föreslagna tulldatalagens tillämpningsområde (se avsnitt 8.4.3). Vidare kommer Tullverket genom den nya lagen att ha stöd för att behandla personuppgifter för att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i samma verksamhet (se avsnitt 14.8). Sådant stöd finns även för Tullverkets del genom unionsrättslig reglering, såsom tullkodexen. Tullverket kommer även ha stöd för att behandla eventuella känsliga personuppgifter, om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen (se avsnitt 10.7). Mot denna bakgrund görs bedömningen att det inte krävs ytterligare överväganden för att Tullverket som mottagande myndighet ska ha stöd för den behandling av personuppgifter som föranleds av det utökade uppgiftsutbytet.

Här kan också nämnas att det genom de föreslagna nya lagarna kommer att finnas förutsättningar för att uppgiftsutbytet kan ske elektroniskt då ett av våra förslag innebär att myndigheterna ska få lämna ut personuppgifter elektroniskt om det inte är olämpligt (se avsnitt 11.7.5).

Skyddet för den enskildes personliga integritet

Genom bestämmelser om uppgiftsskyldighet kan riskerna för otillbörlig spridning av personuppgifter anses öka, vilket i sin tur ökar risken för integritetsintrång. De uppgifter som omfattas av den ut-

ökade uppgiftsskyldigheten för dataanalyser och urval är dock redan i dag uppgifter som får lämnas ut från Skatteverket till Tullverket, och som Tullverket har stöd för att behandla inom tullverksamheten.

Vi gör bedömningen att arten av de personuppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten inte är sådan att det föranleder några större förändringar av de uppgifter som Tullverket redan behandlar. Där- emot kan omfattningen, dvs. mängden uppgifter, komma att öka. Syftet med förslagen är att Tullverket ska kunna utföra adekvata dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel. Avsikten är att detta i förlängningen ska leda till att Tullverket ges bättre möjligheter att utföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt till förmån för välfärdsstaten i stort. Vi anser att det av Tullverkets upp- gifter till oss framgår att det finns ett berättigat och konkret behov av att kunna inhämta aktuella uppgifter från Skatteverket för det nu nämnda syftet. När Tullverket väl har hämtat in uppgifterna för att göra dataanalyser och urval måste det, trots den sekretessbrytande uppgiftsskyldigheten, som vid varje behandling, finnas en tillämplig rättslig grund vilken måste sökas någon annanstans. Det kommer att finnas ett uttryckligt krav på att uppgifterna behövs för utförandet av Tullverkets verksamhet i detta avseende. Kravet innebär att be- handlingen får anses vara en nödvändig och proportionerlig åtgärd för att säkerställa aktuella allmänna intressen. Vidare måste de grund- läggande principerna om behandling följas, såsom principen om upp- giftsminimering (artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen) och lag- ringsminimering (artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen). Regelverket medger således inte att fler uppgifter hämtas in än vad som behövs, eller sparas längre än nödvändigt. Dessutom gäller kraven på inbyggt dataskydd och dataskydd som standard (artikel 25). Utöver detta kom- mer, som framgår ovan, det fortfarande finnas ett starkt sekretess- skydd hos Tullverket efter överlämnandet av uppgifterna.

Vid en intresseavvägning gör vi sammantaget bedömningen att det integritetsintrång förslaget innebär är godtagbart.

14.11 Särskilda skydds- och säkerhetsåtgärder

14.11.1 Något om vilka skyddsåtgärder som kommer att vara tillämpliga vid dataanalyser och urval

Vår bedömning: De generella skydds- och säkerhetsåtgärderna i EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen samt i förslagen till beskattningsdatalag, folkbokföringsdatalag, tulldatalag och kronofogdedatalag med tillhörande förordningar kommer att vara tillämpliga även vid behandling av personuppgifter för dataanalyser och urval.

Vissa ytterligare bestämmelser om särskilda skydds- och säkerhetsåtgärder avseende dataanalyser och urval bör införas i de föreslagna lagarna respektive förordningarna.

Skälen för vår bedömning

Dataskyddsregleringarnas generella skydds- och säkerhetsåtgärder kommer att vara tillämpliga

När Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten behandlar personuppgifter vid dataanalyser och urval uppkommer vissa särskilda integritetsrisker. Uppgifter som i sig inte är särskilt känsliga till sin art eller omfattning kan vid sambearbetning med andra uppgifter inom myndigheterna eller från andra myndigheter komma att få en betydligt mer integritetskänslig karaktär än när de behandlas inom t.ex. ett enskilt ärende. EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen innehåller ett flertal bestämmelser om olika åtgärder som ska tillämpas vid all automatiserad behandling av personuppgifter i syfte att skydda fysiska personers personliga integritet. Det innebär att bestämmelser om bl.a. grundläggande principer för behandling, rättslig grund, personuppgiftsansvar, känsliga personuppgifter samt inbyggt dataskydd och dataskydd som standard ska tillämpas av berörda myndigheter även när dataanalyser och urval utförs. I artikel 32 i dataskyddsförordningen finns bl.a. en skyldighet för den person-

uppgiftsansvarige att överväga pseudonymisering²⁶² och kryptering av personuppgifter när det är lämpligt. Dataskyddslagens bestämmelser kommer att gälla för myndigheternas personuppgiftsbehandling om inte annat följer av de föreslagna lagarna eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa (se avsnitt 7.5.1).

Vi föreslår vidare att det ska införas vissa särskilda skydds- och säkerhetsåtgärder i beskattningsdatalagen, folkbokföringsdatalagen, tulldatalagen och kronofogdedatalagen med tillhörande förordningar. Det är bl.a. bestämmelser om sökbegränsningar, tillgång till personuppgifter, elektroniskt utlämnande av personuppgifter och längsta tid för behandling. Den lagtekniska systematik som föreslås i de nämnda författningarna, som innebär att det inte längre kommer finnas en reglering av särskilda databaser, är avsedd att medföra att samtliga särskilt föreskrivna skydds- och säkerhetsåtgärder kommer att vara tillämpliga även vid behandling av personuppgifter vid dataanalyser och urval. Det kommer inte att spela någon roll om de personuppgifter som behandlas kan anses vara gemensamt tillgängliga inom verksamheten eller inte.

Vissa ytterligare skydds- och säkerhetsåtgärder bör tas in i de föreslagna lagarna och förordningarna

Med anledning av att behandlingen av personuppgifter vid dataanalyser och urval kan få en mer integritetskänslig karaktär än annan behandling anser vi att det är nödvändigt att behandlingen i det sammanhanget omfattas av vissa särskilda skydds- och säkerhetsåtgärder. Sådana åtgärder syftar till att minska risken för onödiga integritetsintrång. Vid behandling av känsliga personuppgifter enligt artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen är det även ett krav att det ska finnas bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Den behandling som myndigheterna kommer att utföra vid dataanalyser och urval kommer att se olika ut vid de olika myndigheterna. Exempelvis kommer Skatteverket att behandla uppgifter om en större del av

²⁶² Med pseudonymisering avses enligt artikel 4.5 i dataskyddsförordningen behandling av personuppgifter på ett sätt som innebär att personuppgifterna inte längre kan tillskrivas en specifik registrerad utan att kompletterande uppgifter används, under förutsättning att dessa kompletterande uppgifter förvaras separat och är föremål för tekniska och organisatoriska åtgärder som säkerställer att personuppgifterna inte tillskrivs en identifierad eller identifierbar fysisk person.

befolkningen än Tullverket och Kronofogdemyndigheten. De uppgifter som behandlas vid myndigheterna kommer dock behöriga tjänstemän vid respektive myndighet att kunna ta del av. Även om myndigheterna redan nu har möjlighet att sammanställa personuppgifter i sina respektive verksamheter, kommer den samling av information från verksamheterna och i förekommande fall från andra myndigheter vid t.ex. utvecklingen av en urvalsmodell med hjälp av AI att innebära särskilda risker.

Det bör alltså ställas höga krav på skydds- och säkerhetsåtgärder vid behandling av personuppgifter som sker för dataanalyser och urval. Vi anser att de flesta och viktigaste bestämmelserna om särskilda skydds- och säkerhetsåtgärder i detta sammanhang bör tas in i lag. Andra åtgärder bör dock kunna tas in i förordning.

14.11.2 Proportionalitetsprincipen

Vår bedömning: Proportionalitetsprincipen behöver inte uttryckligen regleras i lag avseende behandling av personuppgifter som görs för att utföra dataanalyser och urval.

Skälen för vår bedömning

Vissa tillämpliga allmänna principer

Vid all personuppgiftsbehandling gäller de allmänna principer för behandling av personuppgifter som föreskrivs i artikel 5.1 i dataskyddsförordningen. Där anges principerna om laglighet, korrekthet och öppenhet, ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering, korrekthet, lagringsminimering samt integritet och konfidentialitet. I artikel 5.2 anges att den personuppgiftsansvarige ska ansvara för och kunna visa att samtliga principer efterlevs. Samtliga dessa principer gäller alltså även vid den personuppgiftsbehandling som sker när Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten utför dataanalyser och urval. Dataskyddsförordningen är uppbyggd så att den kräver att den behandling som utförs är proportionerlig i förhållande till behandlingens syfte.²⁶³

²⁶³ Se bl.a. skäl 4 till dataskyddsförordningen.

Utöver dataskyddsrättsliga principer finns vissa allmänna principer, varav vissa lagfästa, som myndigheter alltid måste iaktta när åtgärder vidtas. Exempelvis regleras legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § tredje stycket RF där det anges att den offentliga makten utövas under lagarna. Vidare har legalitetsprincipen, objektivitetsprincipen och proportionalitetsprincipen lagfästs i förvaltningslagen.

Enligt 5 § första stycket FL får en myndighet endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen (legalitetsprincipen). I bestämmelsens andra stycke föreskrivs att i sin verksamhet ska myndigheten vara saklig och opartisk (objektivitetsprincipen). Slutligen anges i tredje stycket att myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot (proportionalitetsprincipen). Dessa principer gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna samt i annan förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter (1 § FL). Dessa grundläggande principer gäller alltså även när myndigheterna utför dataanalyser och urval inom ramen för sina uppdrag.

Proportionalitetsprincipen bör inte lagfästas särskilt

Såvitt vi känner till finns det inga lagar om personuppgiftsbehandling som innehåller en bestämmelse som uttryckligen lagfäster proportionalitetsprincipen. Så har inte heller föreslagits eller införts avseende Skatteverkets dataanalyser och urval i den nuvarande folkbokföringsdatabaslagen eller i lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten. Principen gäller dock som ovan nämns vid all personuppgiftsbehandling som myndigheter utför.

Vi har övervägt om det trots detta finns skäl att reglera proportionalitetsprincipen direkt i lagtext avseende behandling av personuppgifter som görs för att utföra dataanalyser och urval. Detta mot bakgrund av de särskilda risker för enskildas personliga integritet som finns när dataanalyser och urval utförs, framför allt till följd av den sambearbetning av stora mängder uppgifter som kan göras med sådana verktyg. Det kan därför framstå som särskilt viktigt att principen av integritetsskyddande skäl får en framträdande plats i de

föreslagna lagarna, även om principen gäller oavsett om den finns uttryckt direkt i lag i detta sammanhang eller inte. Möjligheten att införa en sådan bestämmelse bedömer vi finns genom artiklarna 6.2 och 6.3 i dataskyddsförordningen. En sådan bestämmelse hade kunnat utformas på så sätt att behandling av personuppgifter för att göra dataanalyser och urval endast får utföras om skälen för sådan behandling väger tyngre än intrånget i enskildas personliga integritet.

När det gäller proportionalitetsavvägningen i samband med utförande av dataanalyser och urval bör särskilt framhållas vikten av att myndigheterna noggrant prövar samtliga skäl som talar för, respektive de som talar emot att behandla personuppgifter för att göra dataanalyser och urval för kontrolländamål. Denna prövning kan enligt vår mening leda till att en åtgärd inte tillåts trots att de krav som de föreslagna lagarna samt övrig dataskyddsreglering uppställer för att behandling av personuppgifter vid användning av sådana verktyg ska vara tillåten är uppfyllda. Så kan t.ex. vara fallet om en mycket stor mängd personuppgifter, som även innehåller känsliga personuppgifter, behandlas vid dataanalyser för att göra ett urval som i slutändan endast förväntas kunna resultera i ett fåtal adekvata och relevanta urvalsträffar för att förhindra fel eller fusk (se vidare nedan).

Myndigheterna måste också säkerställa att användandet av dataanalyser och urval över huvud taget kan antas leda till det avsedda resultatet. Om det t.ex. finns en risk för att behandlingen av vissa uppgifter helt saknar betydelse för det avsedda resultatet, eller att de kan leda till ett snedvidet eller diskriminerande resultat, får detta vägas in i proportionalitetsbedömningen vilket kan resultera i att sådana uppgifter inte får behandlas. Myndigheterna ska ta hänsyn till principen under hela den tid som uppgifterna används för dataanalyser och urval. Det kan tänkas uppstå situationer då behandlingen till en början bedömts vara proportionerlig, men där t.ex. utvecklingen och tillämpningen av en viss urvalsmodell måste avbrytas till följd av en tillämpning av proportionalitetsprincipen, trots att åtgärden fortsatt kan bedömas behövas för att effektivisera kontrollverksamheten i ett visst avseende.

När Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten bedömer om personuppgifter ska behandlas för ett visst ändamål inom kontrollverksamhet med hjälp av verktygen dataanalyser och urval, bör proportionalitetsprincipen vidare få betydelse när en planerad behandling innefattar känsliga personuppgifter eller en mycket om-

fattande mängd personuppgifter. Även syftet med det enskilda analys- och urvalsprojektet bör spela in. I den mån t.ex. mycket känsliga uppgifter kommer att behandlas eller det skulle röra sig om personuppgifter om en mycket stor del av befolkningen, kommer åtgärden troligen att bedömas som mycket integritetskänslig. Det resultat som myndigheterna avser att uppnå med ett analys- och urvalsprojekt av sådan karaktär måste stå i rimligt förhållande till det bedömda integritetsintrånget. Det krävs i ett sådant fall enligt vår mening att åtgärderna förväntas leda till stora effektivitetsvinster eller goda resultat avseende att förebygga, förhindra eller upptäcka fel i verksamheterna. Detsamma gör sig gällande när Kronofogdemyndigheten gör dataanalyser och urval i syfte att motverka överskuldssättning.

Vid tillämpningen av proportionalitetsprincipen kommer det även att spela roll om de uppgifter som används har pseudonymiserats eller anonymiserats. I ett sådant fall kan integritetsintrånget förväntas bli mindre genom användandet av sådana säkerhetsåtgärder. Det ska med andra ord alltid vägas in om andra åtgärder än att behandla personuppgifter avseende identifierbara fysiska personer kan användas för att uppnå samma resultat.

Behandling av personuppgifter i enskilda ärenden för att utföra kontroll bör typiskt sett bedömas vara mindre integritetskänsligt än när myndigheterna behandlar uppgifter för att göra stora dataanalyser i syfte att identifiera och välja ut ärenden där det finns större risk för fel eller fusk. Som en utgångspunkt för proportionalitetsbedömningen bör därmed gälla att användningen av personuppgifter för att göra dataanalyser och urval endast är proportionerlig om andra åtgärder för att effektivisera eller utföra kontrollverksamhet inte är tillräckliga för att myndigheterna ska kunna utföra sina uppdrag på ett bra sätt, skulle vara väsentligen svårare och dyrare att genomföra än vad dataanalyser och urval kan förväntas vara eller om det av någon anledning kan leda till större integritetsintrång än vad dataanalyser och urval kan göra.

Det kan visserligen diskuteras i vilka situationer en proportionalitetsprövning kan tänkas leda till att personuppgifter inte får behandlas för att göra dataanalyser och urval i de fall övriga krav på bl.a. rättslig grund, uppgiftsminimering och särskilda skydds- och säkerhetsåtgärder är uppfyllda i enlighet med den allmänna dataskyddsregleringen och de föreslagna lagarna. Proportionalitetsprincipen är dock en redan befintlig grundläggande förvaltningsrättslig princip som myndig-

heter ska ta hänsyn till vid alla åtgärder som utförs i myndigheternas förvaltningsverksamhet. Det är av förklarliga skäl svårt att på ett närmare sätt än vad som ovan gjorts beskriva hur myndigheterna ska gå till väga vid en proportionalitetsprövning i samband med att dataanalyser och urval utförs, och i vilka fall den kan utmynna i att behandling inte får utföras.

Ett exempel kan dock vara om en av de berörda myndigheterna bedömer att det finns ett behov av att hämta in större mängder uppgifter, även förhållandevis integritetskänsliga sådana, om enskilda för att behandla i ett visst analys- och urvalsprojekt. Myndigheten bedömer att det finns rättslig grund för att behandla uppgifterna då de är nödvändiga för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Uppgifterna bedöms även vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till det tilltänkta ändamålet med behandlingen. Även övriga krav för att få behandla uppgifterna bedöms vara uppfyllda. En proportionalitetsprövning kan dock i en sådan situation komma att utmynna i att behandlingen ändå inte bör utföras i de fall skälen för behandlingen, dvs. syftet med analys- och urvalsprojektet, inte kan anses uppväga det intrång som behandlingen innebär i enskildas personliga integritet i de fall uppgifterna innefattar en stor mängd information om enskildas privatliv.

Sammantaget kan vi konstatera att proportionalitetsprincipen får stor betydelse när myndigheterna behandlar personuppgifter för att göra dataanalyser och urval, också i det fall den inte lagfästs särskilt. Även om en särskild bestämmelse om proportionalitetsprincipen i de nya lagarna hade förstärkt vikten av att personuppgiftsbehandlingen hela tiden präglas av en proportionalitetstanke finns det dock skäl som talar emot ett sådant förslag. Eftersom sådana uttryckliga bestämmelser hade utgjort just ett tydliggörande av vad som redan gäller, hade de inte på något sätt ersatt det faktum att myndigheterna måste ta hänsyn till principen vid all personuppgiftsbehandling. Sådana bestämmelser hade alltså inte nödvändigtvis stärkt integritetsskyddet. Tvärtom riskerar sådana bestämmelser att ge intrycket av att proportionalitetsprincipen främst ska tillämpas när myndigheterna behandlar personuppgifter för att göra dataanalyser och urval, och inte vid all den övriga personuppgiftsbehandling som kommer att utföras med stöd av lagarna.

Mot denna bakgrund anser vi att det inte finns skäl att införa uttryckliga bestämmelser om proportionalitetsprincipen i de nya lagarna

som föreskriver att behandling av personuppgifter för att göra dataanalyser och urval endast får utföras om skälen för sådan behandling väger tyngre än intrånget i enskildas personliga integritet. Som ovan framgår har myndigheterna redan en skyldighet att se till att all behandling av personuppgifter sker i enlighet med proportionalitetsprincipen, dvs. även när dataanalyser och urval utförs.

Även om vi bedömer att det inte finns skäl att införa en särskild bestämmelse om proportionalitetsprincipen, lämnar vi i avsnitt 14.11.3 förslag om krav på viss dokumentation av myndigheternas proportionalitetsbedömningar.

14.11.3 Krav på dokumentation

Vårt förslag: När personuppgifter behandlas för att göra dataanalyser och urval ska Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten dokumentera avvägningen mellan det avsedda resultatet med åtgärden och intrånget i enskildas personliga integritet.

Även de metoder och sökbegrepp som används för att ta fram urval ska dokumenteras.

All dokumentation ska göras på ett sådant sätt att det möjliggör kontroll i efterhand.

Skälen för vårt förslag

Genom dataanalyser och urval kommer uppgifter från myndigheterna samt andra myndigheter att sambearbetas på ett sätt som kan innebära att uppgifternas karaktär bli mer integritetskänsliga än i de fall uppgifterna behandlas inom ramen för ett ärende. Urvalsträffar kan komma att användas av myndigheterna för att vidta kontrollåtgärder mot ett enskilt subjekt. Dessa omständigheter innebär att det bör vara möjligt att i efterhand kontrollera vilka faktorer som har legat till grund för användningen av verktygen och urvalet. Det är viktigt för att kunna se till att Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten följer den generella och sektorspecifika dataskyddsregleringen vid sådan behandling. Det bidrar även till att göra det tydligt att myndigheterna behöver göra noggranna överväganden innan person-

uppgifter behandlas för att göra dataanalyser och urval för sådana ändamål som anges i de nya lagarna.

För skyddet av den personliga integriteten anser vi att det är av vikt att det i efterhand går att kontrollera myndigheternas proportionalitetsbedömningar samt vilka metoder och sökbegrepp för urval som har använts. Det ska genom dokumentationen gå att följa upp att behandlingen endast avser uppgifter som får behandlas vid dataanalyser och urval samt att uppgifterna används för rätt ändamål och inte behandlas under längre tid än vad som behövs.²⁶⁴ Vi föreslår därför att det ska införas särskilda bestämmelser i de nya lagarna som innebär att när dataanalyser och urval utförs ska myndigheternas proportionalitetsbedömningar samt de metoder och sökbegrepp som används för att ta fram urval dokumenteras på ett sådant sätt att de kan kontrolleras i efterhand. Då det är av vikt att denna särskilda skydds- och säkerhetsåtgärd efterlevs anser vi att bestämmelserna ska föras in i lag.

Vi anser att kravet på dokumentation för det första ska omfatta avvägningen mellan det avsedda resultatet med åtgärden och intrånget i enskildas personliga integritet. Detta innebär att myndigheterna behöver dokumentera bedömningen av vilka konsekvenser behandlingen kan få för personuppgiftsskyddet. I denna bedömning behöver myndigheterna ta hänsyn till omständigheter såsom bl.a. uppgifternas art, omfattning och syftet med analyserna och urvalen. Myndigheterna behöver även dokumentera det avsedda resultatet med åtgärden, dvs. vad dataanalyserna och urvalen förväntas leda till för resultat. Myndigheternas bedömning av behandlingens proportionalitet och de omständigheter som har beaktats ska gå att utläsa ur dokumentationen i efterhand. Det är inte möjligt att på förhand ange exakt vilka omständigheter som ska dokumenteras då det skiljer sig från fall till fall. Det viktiga är att det i efterhand går att kontrollera den gjorda avvägningen mellan de aktuella intressena.

Av artikel 35.1 i dataskyddsförordningen framgår att den personuppgiftsansvarige ska göra en konsekvensbedömning avseende dataskydd om en typ av behandling, särskilt med användning av ny teknik, och med beaktande av dess art, omfattning, sammanhang och ändamål, sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter. Om den personuppgiftsansvarige behöver utföra

²⁶⁴ Jfr prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 61.

en konsekvensbedömning enligt dataskyddsförordningen ska denna innehålla åtminstone en systematisk beskrivning av den planerade behandlingen och behandlingens syften, en bedömning av behovet av och proportionaliteten hos behandlingen i förhållande till syftena och en bedömning av riskerna för de registrerades rättigheter och friheter. Bedömningen ska också innehålla de åtgärder som planeras för att hantera riskerna, inbegripet skyddsåtgärder, säkerhetsåtgärder och rutiner för att säkerställa skyddet av personuppgifterna och för att visa att dataskyddsförordningen efterlevs, med hänsyn till de registrerades och andra berörda personers rättigheter och berättigade intressen (artikel 35.7 i dataskyddsförordningen). Om behandling enligt artikel 6.1 c eller e har en rättslig grund i unionsrätten eller i en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av, reglerar den rätten den aktuella specifika behandlingsåtgärden eller serien av åtgärder i fråga och en konsekvensbedömning avseende dataskydd redan har genomförts som en del av en allmän konsekvensbedömning i samband med antagandet av denna rättsliga grund, gäller inte bestämmelserna om konsekvensbedömning i artikel 35.1–7, om inte medlemsstaterna anser det nödvändigt att utföra en sådan bedömning före behandlingen.²⁶⁵

Redan av artikel 35 i dataskyddsförordningen framgår alltså att myndigheterna behöver ta hänsyn till och bedöma behandlingens proportionalitet i förhållande till syftena. Det kan därför ifrågasättas om det behöver införas en särskild regel som avser ett krav på dokumentation av en liknande bedömning i de nya lagarna. En konsekvensbedömning enligt artikel 35 i dataskyddsförordningen behöver dock endast göras av myndigheterna i vissa specifika situationer. Även om den behandling som myndigheterna utför vid dataanalyser och urval sannolikt kräver en sådan bedömning, kan det inte uteslutas att det kommer finnas situationer då en mindre mängd uppgifter används på ett sätt som innebär att en konsekvensbedömning enligt dataskyddsförordningen inte behöver göras. Vi bedömer därför att det finns skäl att införa det föreslagna kravet på dokumentation som en särskild skyddsåtgärd vid dataanalyser och urval.

I de fall myndigheterna är skyldiga att göra en konsekvensbedömning enligt artikel 35 i dataskyddsförordningen och de därför redan har dokumenterat avvägningen mellan det avsedda resultatet med åtgärden och intrånget i enskildas personliga integritet på ett sätt som

²⁶⁵ Artikel 35.10 i dataskyddsförordningen.

gör att det går att kontrollera i efterhand, har myndigheterna samtidigt uppfyllt det föreslagna dokumentationskravet.

Det kan vidare konstateras att det av de föreslagna lagarna inte kommer att framgå något uttryckligt krav på att myndigheterna ska göra en proportionalitetsbedömning inför utförandet av dataanalyser och urval. Detta hindrar dock inte enligt vår mening att lagarna innehåller ett krav på dokumentation av myndigheternas avvägning mellan det avsedda resultatet med åtgärden och intrånget i enskildas personliga integritet. Att myndigheterna vid behandling av personuppgifter för att göra dataanalyser och urval behöver se till att åtgärden är proportionerlig framgår nämligen redan av andra författningar, såsom förvaltningslagen och dataskyddsförordningen (jfr avsnitt 14.11.2). Den föreslagna bestämmelsen om krav på dokumentation ställer alltså inte upp några nya materiella krav på att en proportionalitetsbedömning som inte alltid måste göras nu ska göras, eftersom så är fallet redan i dag.

Även de metoder som används för att ta fram urval ska dokumenteras på ett sådant sätt att de kan kontrolleras i efterhand. Med metoder för att ta fram urval menas t.ex. urvalsmodeller som myndigheterna tar fram, utvecklar och tillämpar för att förebygga, förhindra och upptäcka fel, eller motverka överskuldsättning för Kronofogdemyndighetens del, i de verksamheter som omfattas av respektive lags tillämpningsområde. Kravet är inte tänkt att tolkas så att en urvalsmodell som bygger på AI-teknik behöver förklaras i detalj. Det ska dock vara möjligt att i efterhand kontrollera vilka metoder och tekniker som har använts vid utvecklingen av en sådan urvalsmodell, vilka typer av uppgifter som har använts för att ”träna” och utforma modellen, vilket syfte den har, vilket resultat den gett i form av urvalsträffar samt andra liknande omständigheter.

Kravet på dokumentation av sökbegrepp syftar till att det i efterhand ska gå att kontrollera vilka sökbegrepp som har använts för att ta fram ett urval. Sökningar kan i detta sammanhang göras för att t.ex. söka igenom en informationsmängd och hitta de poster eller uppgiftskonstellationer där begreppet förekommer. Sökbegrepp kan också användas för att välja bort information.²⁶⁶ Utöver detta kan det handla om sökningar som görs för att sortera fram den information

²⁶⁶ Jfr prop. 2006/07:63, *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet*, s. 138 och SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 384.

som kommer användas som underlag för en viss dataanalys, eller sökningar som görs bland urvalsträffar för att prioritera vilka av dessa som bör kontrolleras närmare. Kravet säkerställer att myndigheterna inte gör sökningar som är otillåtna enligt de särskilda sökbegränsningar som föreslås i avsnitt 10.9 eller att uppgifter som inte får behandlas, ändå behandlas.

Dokumentationskravet innebär inte att myndigheterna måste redovisa exakt vilka uppgifter som behandlas. Det är tillräckligt att det framgår vilka kategorier av uppgifter som behandlas och uppgifternas art.

Avseende formen för den dokumentation som ska göras bör det vara upp till myndigheterna att avgöra denna mot bakgrund av vilka tekniska möjligheter som vid varje tid finns. Det ska dock ske på ett sådant sätt att det är möjligt att göra efterhandskontroller av de omständigheter som omfattas av kravet. Dokumentationskravet avser även att underlätta för tillsynsmyndigheternas kontroll.

Vi bedömer att den föreslagna utformningen av kravet på dokumentation innebär att de bedömningar och åtgärder som myndigheterna har vidtagit för att få fram ett visst urval, vilket sedan kan komma att ligga till grund för myndighetsutövning mot enskilda, möjliggör adekvata kontroller av arbetet med analyser och urval i efterhand. Detta stärker i sig skyddet för den personliga integriteten. Dokumentationskravet bedöms samtidigt inte vara utformat så att det medför att myndigheterna behöver lägga allt för stora resurser på att uppfylla kravet i förhållande till vad som är rimligt med hänsyn till syftet med dokumentationen. Detta bl.a. då det kommer att vara upp till myndigheterna att avgöra i vilken form dokumentationen ska göras.

Det föreslagna kravet på dokumentation i den nya folkbokföringsdatalagen ersätter det nuvarande kravet på dokumentation avseende metoder för att ta fram urval som sökbegrepp som används vid sökningar i analys- och urvals databasen inom folkbokföringsverksamheten som i dag regleras i 2 a kap. 5 § FdbL. Enligt vår bedömning innebär det inget försvagat skydd för den personliga integriteten, utan snarare ett förstärkt skydd eftersom den föreslagna bestämmelsen tillför ett krav på dokumentation av avvägningen mellan det avsedda resultatet med åtgärden och intrånget i enskildas personliga integritet.

14.11.4 Längsta tid som personuppgifter får behandlas

Vår bedömning: Den generella bestämmelsen om att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som behövs med hänsyn till ändamålet med behandlingen bör gälla även för utförandet av dataanalyser och urval. Det bör inte införas någon yttersta tidsgräns för hur länge personuppgifter får behandlas i sådan verksamhet.

Skälen för vår bedömning

Huvudregeln om längsta tid för behandling bör gälla vid dataanalyser och urval

I avsnitten 12.2 och 12.3 finns närmare redogörelser för arkivrättsliga bestämmelser om bevarande och gallring, för dataskyddsregleringens regler om lagringsminimering och behandling för arkivändamål samt för de nu gällande bestämmelserna för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten. Här kan endast nämnas att enligt artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen får personuppgifter inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. Personuppgifter får dock lagras under längre perioder i den mån som personuppgifterna enbart behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1, under förutsättning att de lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs enligt denna förordning genomförs för att säkerställa den registrerades rättigheter och friheter (principen om lagringsminimering).

Vi föreslår i avsnitt 12.4.3 att de nuvarande registerförfattningarnas regler om gallring ska ersättas av generella bestämmelser om längsta tid för behandling av personuppgifter. Det görs därmed en tydlig åtskillnad mellan dataskyddsregler och arkivrättslig reglering. I linje med detta bör begreppen bevarande och gallring inte heller användas i de föreslagna lagarna i den betydelse de har i arkivlagstiftningen avseende behandling för att göra dataanalyser och urval. De eventuella föreskrifter om gallring av uppgifter i arkivrättslig mening som fram-

över kan bedömas behövas i detta sammanhang får meddelas i enlighet med den arkivrättsliga regleringen.²⁶⁷

Vad gäller dataanalyser och urval i andra lagstiftningsärenden har det nyligen införts regler om längsta tid för behandling av personuppgifter vid dataanalyser och urval i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet samt i Utbetalningsmyndighetens verksamhet. I Skatteverkets folkbokföringsverksamhet gäller att uppgifter som behandlas i analys- och urvals databasen inte får behandlas under en längre tid än som behövs med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Uppgifterna får dock aldrig behandlas under en längre tid än tre år från den tidpunkt när de tillfördes databasen.²⁶⁸ I Utbetalningsmyndighetens verksamhet kommer en allmän bestämmelse om längsta tid för behandling att som huvudregel vara tillämplig vid den myndighetens dataanalyser och urval. Enligt denna bestämmelse får personuppgifter inte behandlas under längre tid än vad som behövs med hänsyn till ändamålet med behandlingen, dock som längst den tid som följer av 4 kap. 2 och 3 §§.²⁶⁹ De senare paragraferna är inte relevanta för myndighetens uppgiftssamling för dataanalyser och urval. Regleringarna vid dessa myndigheter skiljer sig alltså åt på det sättet att det i folkbokföringsverksamheten föreskrivs en yttersta tidsgräns för behandlingen.

De dataanalyser och urval som Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten kommer att ges möjlighet att utföra medför behov av att kunna behandla personuppgifter för sådana ändamål under varierande tidslängder. Insamlingen av uppgifter kan i vissa fall vara mycket omfattande. Efter insamlingen av underlaget kommer uppgifterna att sambearbetas, t.ex. genom olika former av automatiserade analyser eller vid utvecklingen och tillämpningen av en urvalsmodell. Olika uppgifter kommer att vara relevanta att analysera beroende på syftet med ett enskilt projekt. Om uppgifterna inte är relevanta för ändamålet får de inte behandlas²⁷⁰, och det skulle även ge ett mindre träffsäkert urval.

När det gäller behovet av att fortsatt behandla uppgifterna varierar detta, bl.a. beroende på hur länge ett visst analys- och urvalsprojekt

²⁶⁷ Se bl.a. 14 § arkivförordningen (1991:446) som föreskriver att statliga myndigheter får gallra allmänna handlingar endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning.

²⁶⁸ 2 a kap. 6 § FdbL. Särskilda överväganden av vad som bör gälla inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet finns nedan med anledning av den nyligen införda regleringen.

²⁶⁹ 4 kap. 1 § lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten.

²⁷⁰ Jfr artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen.

pågår. Det innebär att det är svårt att på förhand avgöra under hur lång tid det kan vara relevant att behandla uppgifter. De för projektet aktuella uppgifterna måste kunna behandlas under hela den tid som analyserna och urvalen genomförs. I annat fall riskerar syftet med åtgärderna att gå förlorat. När ett visst analys- och urvalsprojekt är avslutat är vår uppfattning att uppgifterna inte längre ska behandlas.²⁷¹

I avsnitt 12.4.3 föreslår vi att det ska finnas generella bestämmelser om längsta tid för behandling i de nya lagarna. Det kommer även att finnas en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att med stöd av 8 kap. 7 § RF meddela föreskrifter om att personuppgifter längst får behandlas under viss tid. Vi gör bedömningen att de föreslagna generella bestämmelserna om längsta tid för behandling av personuppgifter, vilka ger uttryck för principen om lagringsminimering, bör gälla som huvudregel även vid behandling av uppgifter för dataanalyser och urval. Enligt vår mening är denna typ av reglering, som liknar den som kommer att gälla vid Utbetalningsmyndigheten, att föredra framför att införa en yttersta tidsgräns för behandlingen. En sådan generell bestämmelse säkerställer den grundläggande principen om att endast uppgifter som behöver behandlas ska behandlas. Bestämmelsen möjliggör samtidigt att Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten får behandla personuppgifter under den tid som behandling är nödvändig, t.ex. för att vid dataanalyser och urval kunna analysera historiska företeelser i olika avseenden²⁷², eller för att se till att en urvalsmodell inte ger ett skevt eller diskriminerande resultat. Sådan behandling får enligt vår mening anses omfattas av ändamålet.

En i lag föreskriven yttersta tidsgräns har visserligen den fördelen att det blir tydligt för både de registrerade och myndigheterna under hur lång tid personuppgifter får behandlas vid dataanalyser och urval från insamlingstidpunkten. I vissa fall kan en sådan reglering troligen även leda till att uppgifter behandlas under kortare tid än vad som annars skulle ha varit fallet vid en tillämpning av huvudregeln. Vi har därför övervägt att i lagarna införa bestämmelser som innefattar yttersta tidsgränser för behandling av personuppgifter för dataanalyser och urval.

Enligt vår mening skulle sådana tidsgränser dock behöva sättas så att det görs en rimlig avvägning mellan myndigheternas behov av be-

²⁷¹ Jfr artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen.

²⁷² Jfr prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 150.

handling och skyddet för den personliga integriteten. En eventuell tidsgräns kan enligt vår mening inte sättas alltför kort. Exempelvis gäller enligt skattedatabaslagen i dag att uppgifter och handlingar i beskattningsdatabasen ska gallras senast sju år efter utgången av det kalenderår då den beskattningsperiod som uppgifterna eller handlingarna kan hänföras till gick ut.²⁷³ Det har bl.a. motiverats med att det i efterhand ska vara möjligt att fastställa vilka omständigheter som varit avgörande för ett beslut, särskilt så länge beslutet kan bli föremål för omprövning.²⁷⁴ Liknande argument skulle göra sig gällande vid avgörandet av vad som är en rimlig yttersta tidsgräns inom vilken personuppgifter får behandlas vid dataanalyser och urval, då omständigheter som är relevanta vid ärendehandläggning även är relevanta vid användningen av sådana verktyg för att kunna utföra kontrollverksamhet. Det skulle enligt vår mening dock vara mycket svårt att närmare utreda vilka tidsfrister som bör gälla för olika typer av analys- och urvalsprojekt. Även om det är möjligt att ge exempel är det svårt att på förhand slå fast dels vilka typer av analyser som myndigheterna kommer att utföra, dels vilka uppgifter som kommer att användas på vilket sätt. Vi bedömer även att preciseringar i lag avseende vilka olika tidsfrister som uppgifter får behandlas inte heller generellt krävs enligt dataskyddsförordningen. Att behandlingen är laglig, rättvis och proportionerlig säkerställs enligt vår mening av den föreslagna bestämmelsen om längsta tid för behandling, övrig befintlig och föreslagen dataskyddsreglering samt sekretessreglering.

De hänsyn som måste tas vid bestämmandet av en yttersta tidsgräns kan vidare antingen komma att leda till att en del av syftet med myndigheternas utökade dataanalyser och urval går förlorat, eller att vissa uppgifter behandlas under längre tid än vad som egentligen behövs för ändamålet. Detta mot bakgrund av hur svårt det är att förutse behovet. Eftersom en tidsgräns hade gällt just som en yttersta tidsgräns, vilket inte fräntar giltigheten av huvudregeln om att uppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som behövs för ändamålet, anser vi att en sådan lagteknisk utformning inte nödvändigtvis stärker integritetsskyddet. Tvärtom riskerar det alltså att leda till att uppgifter behandlas under längre tid än vad som behövs med hänsyn till ändamålet genom att tidsgränsen kan ses som en möjlighet att göra så. Vi har inte heller funnit skäl att införa någon yttersta tids-

²⁷³ 2 kap. 11 § SdbL. Från regeln finns dock undantag i bl.a. 18 § SdbF.

²⁷⁴ Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 135.

gräns för behandling av vissa särskilda uppgifter, såsom t.ex. känsliga personuppgifter.

Mot denna bakgrund anser vi att det är att föredra att låta den generella bestämmelsen om längsta tid för behandling gälla även för behandling vid dataanalyser och urval. En sådan bestämmelse ställer höga krav på den personuppgiftsansvarige som löpande måste pröva om personuppgifter ska behandlas eller inte. Fortsatt behandling måste alltid kunna motiveras med hänsyn till det ändamål för vilket behandlingen sker. Om behov av behandling saknas, ska uppgifterna upphöra att vara tillgängliga i de verksamhetssystem som används för aktuella ändamål. Det hindrar dock inte att vissa motsvarande uppgifter behandlas för en efterföljande kontrollåtgärd eller liknande som har initierats i ett ärende som ett resultat av analys- och urvalsprojektet.

Det bör även nämnas att myndigheterna har dataskyddsombud samt att de står under bl.a. Integritetsskyddsmyndighetens tillsyn. All behandling måste därmed kunna motiveras inför dessa, och höga krav ställs på en sådan motivering. Vidare gäller artikel 25.2 i dataskyddsförordningen avseende bl.a. tiden för uppgifternas lagring. I denna bestämmelse regleras den personuppgiftsansvariges skyldighet att genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att endast personuppgifter som är nödvändiga för varje specifikt ändamål med behandlingen behandlas.²⁷⁵

Att personuppgifter upphör att behandlas innebär inte nödvändigtvis att de raderas. Det innebär som ovan nämnts enbart att de inte längre är tillgängliga i verksamhetssystemet. Den bestämmelse vi föreslår ska gälla även för uppgifter som behandlas vid dataanalyser och urval reglerar enbart frågan om hur länge personuppgifter får behandlas ur ett dataskyddsrättsligt perspektiv. När det gäller allmänna handlingar som inte ska gallras med stöd av gällande regelverk ska dessa bevaras i enlighet med arkivlagstiftningens krav.²⁷⁶ Det kan förekomma att behovet av att behandla personuppgifter kan upphöra avseende behandling för ett ändamål, medan det kvarstår för ett annat ändamål, t.ex. för att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel. Den generella bestämmelsen om längsta tid för behandling innebär inte något krav på att all behandling ska upphöra, och att uppgifterna i en sådan situation därför inte

²⁷⁵ Jfr prop. 2022/23, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 150–151.

²⁷⁶ Prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 150.

får behandlas vid dataanalyser och urval. De uppgifter för vilket behov av behandling har upphört ska dock tas bort ur berört verksamhetssystem.²⁷⁷

Eftersom de föreslagna lagarnas systematik kommer att vara sådan att bestämmelserna om längsta tid för behandling gäller vid all behandling hos myndigheterna, behöver någon särskild regel om detta inte tas in avseende vad som gäller vid just dataanalyser och urval.

Kompletterande bestämmelser om viss längsta tid för behandling kan finnas i förordning eller myndighetsföreskrifter

Av artikel 6.3 i dataskyddsförordningen framgår att den rättsliga grunden för behandling kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen, bl.a. lagringstid. För personuppgifter som behandlas vid dataanalyser och urval kan det uppkomma ett behov av att fastställa en viss tid som sätter en gräns för hur lång tid personuppgifter får behandlas. Så kan tänkas vara fallet särskilt för känsliga personuppgifter, uppgifter om lagöverträdelse eller för andra särskilda kategorier av uppgifter inom respektive myndighets verksamhetsområde. Detsamma kan även gälla för uppgifter som behandlas vid dataanalyser och urval.

Föreskrifter om mer preciserade tidsfrister för behandling av uppgifter i vissa fall kommer, med stöd av regeringens restkompetens, att kunna meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I den generella bestämmelsen om längsta tid för behandling som föreslås kommer det även att finnas en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § RF kan meddela föreskrifter om att personuppgifter längst får behandlas under viss tid. Sammanfattningsvis kommer det att vara möjligt att i förordning eller myndighetsföreskrifter ange fasta tidsgränser för hur lång tid uppgifter får behandlas vid dataanalyser och urval. Som framgår ovan har vi dock för närvarande inte funnit några skäl för att föreslå sådana bestämmelser om yttersta tidsfrister.

Det kan noteras att om särskilda föreskrifter om yttersta tidsgränser införs, ska dessa inte medföra avsteg från huvudregeln om

²⁷⁷ Jfr prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 151.

att uppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som behövs med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Särskilt om Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

Som tidigare framgått har Skatteverket sedan den 1 maj 2023 fått utökade möjligheter till att göra dataanalyser och urval för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga uppgifter i folkbokföringsverksamheten.²⁷⁸ Regleringen innebär att behandlingen av personuppgifter vid dataanalyser och urval ska ske i en särskild samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i 1 kap. 4 a § FdbL angivna ändamålen (analys- och urvalsdatabas).²⁷⁹ Uppgifterna i analys- och urvalsdatabasen får inte behandlas under en längre tid än som behövs med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Uppgifterna får dock aldrig behandlas under en längre tid än tre år från den tidpunkt när de tillfördes databasen.²⁸⁰ Vi föreslår nu att databasregleringen ska upphävas. Fråga uppkommer då om det mot bakgrund av den befintliga regleringen om längsta tid för behandling finns skäl att göra en annan bedömning för folkbokföringsverksamheten i förhållande till den bedömning som gjorts ovan.

I samband med motiveringen till bestämmelsen om en yttersta tidsgräns för behandling av personuppgifter i analys- och urvalsdatabasen uttalade regeringen att det i databasen kommer att behandlas stora mängder personuppgifter. Den föreslagna bestämmelsen om att uppgifter inte får behandlas under en längre tid än som behövs med hänsyn till ändamålet med behandlingen säkerställer enligt regeringen ytterligare den grundläggande principen om att endast uppgifter som behöver behandlas, ska behandlas. Som yttersta tidsgräns skulle dock enligt regeringen gälla att uppgifterna inte får behandlas under en längre tid än tre år från den tidpunkt när de tillfördes databasen. Denna yttersta tidsgräns utgör enligt samma motiv inte någon generell utgångspunkt för hur länge personuppgiftsbehandling får ske i data-

²⁷⁸ Prop. 2022/23:41, bet. 2022/23:SkU8, rskr. 2022/23:156.

²⁷⁹ 2 a kap. 1 § FdbL.

²⁸⁰ 2 a kap. 6 § FdbL.

basen, utan det måste fortlöpande göras en bedömning av hur länge en uppgift är nödvändig för ändamålet med behandlingen.²⁸¹

Någon särskild bestämmelse som avviker från huvudregeln om att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som behövs med hänsyn till ändamålet kommer dock inte att gälla för behandling i uppgiftssamlingen för dataanalyser och urval vid Utbetalningsmyndigheten.²⁸² I motiveringen till denna reglering förde regeringen fram att även utan tidsfrister som anges i författning, kommer genom en bestämmelse om längsta tid för behandling högt ställda krav gälla på att behandlingen ska kunna motiveras.²⁸³

Både folkbokföringens och Utbetalningsmyndighetens dataanalyser och urval kommer att röra en stor mängd uppgifter om i stort sett hela Sveriges befolkning. Mot bakgrund av Utbetalningsmyndighetens kommande uppdrag kan det dock antas att den myndighetens uppgiftssamling vid dataanalyser och urval kommer att innehålla en större mängd uppgifter av känslig art, såsom t.ex. uppgifter om hälsa. Utöver detta finns det många fördelar med en sådan reglering som valts för Utbetalningsmyndigheten. Det möjliggör ändamålsenlig behandling för myndigheten, samtidigt som höga krav gäller för hur länge uppgifter får behandlas i syfte att skydda den personliga integriteten. Vidare infördes de i dag gällande bestämmelserna om yttersta tidsfrist för behandling i folkbokföringsverksamhetens analys- och urvalsdatabas då de gallringsregler som finns i Skatteverkets övriga verksamhetsområden innehöll tidsbestämda gallringsfrister. Den reglering vi föreslår avseende hur länge personuppgifter får behandlas i övrigt i folkbokföringsverksamheten kommer dock inte att innehålla några tidsbestämda frister.

Även om det nyligen har införts reglering som innebär att en yttersta tidsgräns gäller för hur länge uppgifterna i folkbokföringsverksamhetens analys- och urvalsdatabas får behandlas, gör vi bedömningen att någon sådan reglering inte bör införas i den nya föreslagna folkbokföringsdatalagen. Vi anser därför att frågan om längsta tid för behandling av uppgifter inte ska regleras annorlunda vid dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten än för övriga verksamheter.

²⁸¹ Prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 35.

²⁸² Se 4 kap. 1 § lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten.

²⁸³ Prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 150.

14.11.5 En bestämmelse om särskilda rutiner vid dataanalyser och urval bör tas in i förordning

Vårt förslag: I förordning ska det regleras att Skatteverket, Tullverket respektive Kronofogdemyndigheten ansvarar för att det inom respektive myndighet finns rutiner för hur urvalsmodeller ska utformas och hur sökbegrepp får användas vid dataanalyser och urval.

Skälen för vårt förslag

När det gäller det krav på dokumentation som vi föreslår i avsnitt 14.11.3 avseende metoder för att ta fram urval eller vilka sökbegrepp som använts kan det finnas skäl att i myndighetsspecifika rutiner närmare ange t.ex. vilka sökbegrepp som regelmässigt får användas eller hur urvalsmodeller generellt sett ska eller inte ska utformas. Vi anser att det ska vara respektive myndighets uppgift att ta fram sådana rutiner. Detta då det är svårt att på förhand förutse vilka närmare behov som finns vid respektive myndighets arbete med dataanalyser och urval.

Ett krav på sådana rutiner säkerställer att myndigheterna på förhand noggrant överväger vilka sökbegrepp som är tillåtna och som därmed bör användas vid dataanalyser och urval samt att urvalsmodeller utformas på ett sätt som är i enlighet med dataskyddsregleringen. På detta sätt utgör rutiner en begränsning för den behandling som får utföras, vilket i syftar till att minska riskerna för obefogat intrång i den personliga integriteten. Genom att det kommer att vara möjligt att i efterhand följa upp vilka sökbegrepp och metoder för urval som har använts vid dataanalyser och urval enligt våra förslag i avsnitt 14.11.3, kommer det även vara möjligt att kontrollera att fastställa rutiner följs. Vi bedömer att det är tillräckligt att sådana krav på rutiner införs i förordning.²⁸⁴

²⁸⁴ Jfr prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 32.

14.11.6 Särskilt om sökbegrepp vid Skatteverkets dataanalyser och urval inom folkbokföringsverksamheten

Vår bedömning: De förändrade bestämmelserna om sökbegrepp som våra förslag utgör i förhållande till vad som gäller vid sökning i analys- och urvalsdatan i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet i dag innebär inte att skyddet för enskildas personliga integritet försvagas.

Skälen för vår bedömning

I dag gäller den sökbegränsning som anges i 2 kap. 10 § FdbL även vid sökningar som görs i analys- och urvalsdatan i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (2 a kap. 4 § FdbL). I 2 kap. 10 § FdbL anges att uppgifter som avses i 2 kap. 3 § första stycket 5, 11, 12 och 17 FdbL, dvs. födelseort, familjesamband som är grundat på adoption, inflyttning från utlandet respektive uppehållsrätt för en person som är folkbokförd, inte får användas som sökbegrepp i folkbokföringsdatan. Medborgarskap får användas som sökbegrepp endast i fråga om medborgarskap i Sverige, Danmark, Norge, Finland eller Island samt medborgarskap inom eller utom Europeiska unionen (unionsmedborgarskap eller icke unionsmedborgarskap).

I förarbetena avseende regleringen av analys- och urvalsdatan uttalar regeringen att eftersom en handling som enligt den nuvarande 2 kap. 5 § FdbL kommit in i ett ärende eller upprättats i ett ärende inte ska få behandlas i analys- och urvalsdatan aktualiseras inte den andra sökbegränsning som enligt 2 kap. 11 § FdbL gäller för folkbokföringsdatan i dag. Regeringen föreslog därför inte att nämnda bestämmelse även skulle gälla för sökningar i analys- och urvalsdatan.²⁸⁵

Vi föreslår i avsnitt 10.9.3 att bestämmelsen i 2 kap. 10 § FdbL inte ska ha någon motsvarighet i den nya folkbokföringsdatalagen, med undantag för sökbegrepp om familjesamband som är grundat på adoption. Övriga uppgifter som omfattas av sökförbudet kommer i stället att träffas av en ny sekretessbestämmelse (se avsnitt 15.2). Vidare föreslår vi i avsnitt 10.9.1 att det ska införas en ny bestämmelse om sökbegränsningar i folkbokföringsdatalagen som inte har någon

²⁸⁵ Prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 30–31.

motsvarighet till det nuvarande sökförbudet i 2 kap. 11 § FdbL. Enligt våra förslag ska det som huvudregel vara förbjudet att inom folkbokföringsverksamheten utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Förbudet ska dock inte omfatta sökningar i en viss handling eller i ett visst ärende.

Den föreslagna lagtekniska utformningen av den nya folkbokföringsdatalagen är sådan att föreslagna generella skydds- och säkerhetsåtgärder kommer att gälla även vid behandling av personuppgifter för att göra dataanalyser och urval, dvs. även de föreslagna bestämmelserna om sökbegränsningar. Våra förslag innefattar inte heller någon reglering av en särskild databas eller uppgiftssamling. Det kommer vidare inte att finnas några särregler om vad som gäller för handlingar som har kommit in i eller upprättats i ett ärende. Sådana handlingar kommer därmed få behandlas även för dataanalyser och urval enligt våra förslag. Våra förslag innebär sammantaget att den nya lagen inte kommer att ha någon bestämmelse som motsvarar den nuvarande regeln i 2 a kap. 4 § FdbL avseende sökbegrepp.

Det kommer dock fortsatt att finnas regler om vilka sökningar som får utföras för att ta fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter samt en särskild kategori av uppgifter som specifikt träffar folkbokföringsverksamheten. Vidare finns bestämmelser om sekretess, och vi föreslår även nya sekretessbestämmelser som omfattar uppgifter som behandlas vid dataanalyser och urval samt de övriga särskilda kategorier av uppgifter som i dag avses i 2 kap. 10 § FdbL. Vi bedömer att dessa åtgärder, tillsammans med övriga förslag och den generella dataskyddsregleringen, innebär att skyddet för den enskildes personliga integritet inte försvagas vid Skatteverkets dataanalyser och urval som är hänförliga till folkbokföringsverksamheten, trots den förändring av tillåtna sökbegrepp som föreslås.

14.12 Samlad dataskydds- och integritetsbedömning

Vår bedömning: Vid en avvägning mellan behovet av att personuppgifter behandlas för att göra dataanalyser och urval och rätten till skydd för den personliga integriteten framstår förslagen som motiverade och proportionerliga. Förslagen är även förenliga med EU:s dataskyddsförordning och annan övergripande reglering till skydd för den personliga integriteten.

Skälen för vår bedömning

Inledning

Våra förslag innebär inte att myndigheterna får ytterligare uppgifter att utföra i sina respektive verksamheter än vad som i dag framgår av den materiella verksamhetsregleringen. Dessutom har myndigheterna redan möjlighet att behandla personuppgifter för att göra dataanalyser och urval inom ramen för sina respektive verksamheter. Den föreslagna regleringen innebär dock att myndigheterna får ett tydligare rättsligt stöd för och därmed utökade möjligheter att behandla personuppgifter för att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel inom respektive verksamhet, samt för att motverka överskudsättning i Kronofogdemyndighetens verksamhet. I vilken mån möjligheterna utökas för respektive myndighet skiljer sig åt med anledning av att regleringen i de nuvarande registerförfattningarna samt den materiella verksamhetsregleringen ser olika ut för de berörda myndigheterna. I kapitlet har vi därför särskilt angett de skillnader som finns mellan myndigheternas nuvarande reglering och personuppgiftsbehandling där det bedömts nödvändigt.

Det kan också konstateras att regleringen av behandling av personuppgifter vid dataanalyser och urval föreslås införas i nya lagar. Regleringen utgår därför från helt andra förutsättningar än vad som gäller enligt den nuvarande regleringen. Den föreslagna regleringen bör enligt vår mening ses som en helhet, dvs. hänsyn ska tas till samtliga bestämmelser som föreslås i de nya lagarna.

Det ska framhållas att de utökade möjligheter till behandling av personuppgifter vid dataanalyser och urval som nyligen införts för folkbokföringsverksamheten utgår från den reglering som i dag gäller enligt folkbokföringsdatabaslagen. Enligt denna gäller bl.a. en särskild databasreglering som inte längre kommer att finnas kvar genom våra förslag till en ny folkbokföringsdatalag. De förslag vi lägger fram avseende regleringen av Skatteverkets möjligheter att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten har därmed andra utgångspunkter än den reglering som nyligen införts i bl.a. 2 a kap. FdbL. Det är därför svårt att göra en precis bedömning av förslagets påverkan på den personliga integriteten i förhållande till regeringens tidigare bedömningar i dessa delar.²⁸⁶ Avsikten är dock inte att Skatte-

²⁸⁶ Jfr prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 37–45.

verkets möjligheter att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten ska inskränkas i förhållande till vad som gäller i dag. Vidare finns särskilda överväganden genomgående i kapitlet samt nedan när det gäller hur våra förslag förhåller sig till den nuvarande regleringen om behandling av personuppgifter vid dataanalyser och urval inom folkbokföringsverksamheten.

Förslagen har påverkan på den personliga integriteten

De förslag som lämnas i detta kapitel, tillsammans med den nya regleringen av Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens personuppgiftsbehandling som i övrigt föreslås införas i nya lagar, påverkar enskildas integritet. Genom våra förslag kommer det att finnas särskilda ändamålsbestämmelser i beskattningsdatalagen, folkbokföringsdatalagen, tulldatalagen och kronofogdedatalagen som ger uttryckligt lagstöd för den personuppgiftsbehandling myndigheterna får utföra vid dataanalyser och urval för att förebygga, förhindra och upptäcka fel, samt för att motverka överskuldsättning i Kronofogdemyndighetens verksamhet. En uttrycklig lagreglering som innebär att myndigheterna får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att göra sådana dataanalyser och urval finns inte i skattedatabaslagen, tulldatabaslagen eller kronofogdedatabaslagen i dag, men däremot i folkbokföringsdatabaslagen. Även för folkbokföringsverksamheten kan dock våra förslag förväntas innebära viss ytterligare personuppgiftsbehandling, se vidare nedan.

Det förhållandet att det i dag inte finns en uttrycklig lagreglering om personuppgiftsbehandling vid dataanalyser och urval har inneburit att det, med undantag från folkbokföringsverksamheten, funnits en viss osäkerhet om i vilken omfattning personuppgifter får behandlas för att göra mer omfattande dataanalyser och urval även då det inte finns ett ärende. Det beror till synes bl.a. på att olika tolkningar kan göras av den nuvarande regleringen i registerförfattningarna, databasregleringens utformning, den materiella verksamhetsregleringens koppling till ärendehandläggning samt regeringsformens skydd för enskildas personliga integritet i detta sammanhang. Myndigheterna har olika uppfattningar om i vilken mån regleringen är ett problem i dag, framför allt till följd av att den materiella verksamhetsregleringen skiljer sig åt mellan myndigheterna. Exempelvis har Tullverket

i stora delar ett tydligare stöd i den materiella verksamhetsregleringen för att behandla personuppgifter i syfte att göra riskanalyser i kontrollverksamhet.

Genom att myndigheterna ges ett tydligare rättsligt stöd för personuppgiftsbehandling vid dataanalyser och urval kommer en del av de oklarheter som finns till följd av den nu gällande regleringen att undanröjas. Det kan i sig förväntas innebära en utökad behandling av personuppgifter i fråga om bl.a. i vilka situationer dataanalyser och urval kan användas och hur stora mängder personuppgifter som kan behandlas. Detta kan innebära risker för enskildas personliga integritet genom att enskilda kartläggs i större utsträckning.

Våra förslag innebär även att det inte längre kommer att finnas en reglering av särskilda databaser i myndigheternas verksamheter. Det kommer därmed inte att finnas en reglering av vilka uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling får användas gemensamt i verksamheterna för de i registerlagarna angivna ändamålen. Förslagen i dessa delar innebär att vissa oklarheter i fråga om vilka uppgifter som får behandlas för dataanalyser och urval undanröjs. Det kan leda till att myndigheterna i vissa fall kommer att behandla fler kategorier av personuppgifter än vad som görs för analyser och urval i dag till följd av hur den nuvarande regleringen ibland har tillämpats.

Det är svårt att närmare precisera vilka kategorier av personuppgifter myndigheterna kommer att behandla för att göra analyser och urval. En stor del avser dock sådana kategorier av uppgifter som myndigheterna redan i dag kan behandla. Det handlar om uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, såsom t.ex. identitetsuppgifter, adress och andra kontaktuppgifter, familjeförhållanden, anställning, inkomster, skulder, hälsa och lagöverträdelser. En närmare exemplifiering av vilka uppgifter det rör sig om för de olika myndigheterna finns i avsnitt 14.9.2.

Det kan också konstateras att det rör sig om behandling av en stor mängd personuppgifter till följd av de omfattande verksamheter Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten bedriver. Till viss del kommer förslagen även tydliggöra att myndigheterna får behandla uppgifter från andra källor än den egna verksamheten, bl.a. från andra myndigheter. Det kan nämligen i dag finnas situationer då det uppstår tveksamheter kring vilka uppgifter från andra myndigheter som får behandlas vid dataanalyser och urval i de fall det inte framgår

uttryckligen att uppgifterna får behandlas inom ramen för de nuvarande databaserna.

Att myndigheterna har stöd för att behandla personuppgifter – som är nödvändiga för att de ska kunna utföra sina uppdrag – även för att göra dataanalyser och urval kommer att framgå genom särskilda bestämmelser om dataanalyser och urval i de nya lagarna. Genom bestämmelserna kommer det också att finnas uttryckligt stöd för myndigheterna att behandla uppgifter som har överlämnats av andra myndigheter med stöd av uppgiftsskyldigheter i lag eller förordning. Även denna reglering kan innebära en utökad personuppgiftsbehandling som ökar riskerna för integritetsintrång. Vidare kan det förhållandet att det inte kommer att finnas någon uttrycklig reglering av vilka personer som uppgifter får behandlas om komma att innebära en utökad personuppgiftsbehandling, även om myndigheterna behöver se till att det finns rättslig grund för behandlingen. Vi föreslår också vissa utökade uppgiftsskyldigheter gentemot Skatteverkets beskattningsverksamhet och Tullverket som avser utförandet av dataanalyser och urval. I övrigt bedömer vi inte att den nya regleringen i sig bidrar till ett ökat informationsflöde från Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten, framför allt då uppgifterna primärt ska behandlas för myndigheternas egna behov.

En särskild risk är vidare att våra förslag innebär en utökad möjlighet att behandla känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse för att göra dataanalyser och urval, även vad gäller folkbokföringsverksamheten. Så kommer exempelvis vara fallet om de uppgifter som behandlas avslöjar uppgifter om hälsa, religiös övertygelse eller begångna brott för att utföra kontroller där sådana omständigheter är av betydelse mot bakgrund av den materiella verksamhetsregleringen. I dag får sådana uppgifter endast behandlas om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det, och i databaserna får uppgifterna i annat fall bara behandlas om det särskilt anges i registerlagarna.

Vi föreslår att det fortsatt kommer att finnas särskilda sökförbud i de nya lagarna avseende känsliga personuppgifter. Förslagen innebär dock vissa utökade möjligheter att göra sökningar genom att använda känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse som sökbegrepp vid dataanalyser och urval. Undantagen innebär därför även vissa ökade risker för enskildas personliga integritet i detta sammanhang.

Myndigheterna kommer också att ges ett tydligare rättsligt stöd för att göra dataanalyser och urval även då det inte finns något ärende, dvs. i större utsträckning för att kunna förebygga och förhindra fel och i Kronofogdemyndighetens verksamhet för att motverka över-skuldsättning. Det kan antas medföra viss utökad personuppgifts-behandling.

De mer omfattande urval som förväntas kunna göras genom våra förslag kan vidare antas leda till att myndigheterna vidtar ytterligare kontrollåtgärder som innebär myndighetsutövning mot enskilda. Användningen av verktygen kan leda till att myndigheterna inleder ett kontrollärende avseende en enskild fysisk person. I vissa fall förväntas dock behandlingen vid dataanalyser och urval inte i sig leda till myndighetsutövning, t.ex. om Kronofogdemyndigheten använder analyser och urval i syfte att motverka över-skuldsättning.

Ytterligare en risk för enskildas personliga integritet är att våra förslag sammantaget kommer att innebära utökade möjligheter för berörda myndigheter att samköra uppgifter, inklusive sådana uppgifter som även har lämnats från andra myndigheter. Det gäller även i vissa delar för folkbokföringsverksamheten, bl.a. till följd av slopad databasreglering och reglering av personkrets samt föreslagen reglering av känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse. När uppgifter från flera olika källor samkörs innebär det att de kan sammanställas på ett sätt som utgör kartläggning av den enskilde. Det bedöms också kunna uppkomma informationssäkerhetsrisker genom att många personuppgifter samlas på ett ställe för att myndigheterna bl.a. ska kunna göra olika former av analyser. En utökad möjlighet att behandla personuppgifter för att göra dataanalyser och urval ökar också riskerna för att uppgifter sprids på ett olämpligt sätt.

Sammantaget kan det konstateras att förslagen avseende dataanalyser och urval medför vissa ökade risker för intrång i enskildas integritet. Förslagen innebär att Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten kommer att få utökade möjligheter att behandla personuppgifter, även känsliga sådana, vid användning av dataanalyser och urval vilket medför att enskilda kartläggs. Personuppgifts-behandlingen kommer i vissa fall att innebära ett betydande intrång i enskildas personliga integritet (se även avsnitt 6.2).

Behovet av den föreslagna regleringen

I flera av avsnitten i detta kapitel redovisar vi de behov som ligger till grund för den föreslagna regleringen. Myndigheternas behov av en ändrad reglering skiljer sig åt till följd av att den nuvarande regleringen ser olika ut för de olika verksamheterna.

Vad gäller Skatteverkets beskattningsverksamhet har det kommit fram att behovet framför allt är hänförligt till att det är oklart om den nuvarande regleringen i registerförfattningarna och den materiella verksamhetsregleringen kan utgöra ett tillräckligt rättsligt stöd för mer omfattande analyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel, särskilt utan koppling till ett visst ärende. Behoven i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet är inte lika stora till följd av att det nyligen införts reglering som ger Skatteverket utökade möjligheter att använda dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga uppgifter i den verksamheten. Även inom folkbokföringsverksamheten innebär dock den nuvarande regleringen vissa begränsningar som bedöms kunna hindra Skatteverket från att bedriva en effektiv kontrollverksamhet, bl.a. på grund av den nuvarande regleringen av behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse.²⁸⁷ Tullverket har redan i stora delar av verksamheten ett tydligt stöd för att använda dataanalyser och urval som verktyg för kontroll, särskilt genom unionsrättslig reglering. Det finns dock ett behov av utökade möjligheter att behandla personuppgifter i denna del av Tullverkets verksamhet i förhållande till den nuvarande regleringen i registerförfattningarna, vilken kan hindra myndigheten att utföra sina uppgifter på ett effektivt sätt i enlighet med den materiella verksamhetsregleringen. Kronofogdemyndigheten har ett behov av utökade möjligheter att arbeta med analyser och urval och myndigheten har uppgett att framför allt den nuvarande databasregleringen är ett hinder mot ett sådant arbete. För att Kronofogdemyndigheten ska kunna bedriva en effektiv analys- och kontrollverksamhet behöver emellertid även möjligheterna att kunna behandla personuppgifter med hjälp av sådana verktyg tydliggöras i de fall det inte finns någon direkt koppling till ärendehandläggning.

Det kan konstateras att de uppgifter Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten utför är uppgifter som tillgodoser flera all-

²⁸⁷ Jfr prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 28–29.

mänintressen. Bland annat har Skatteverket till uppdrag att säkerställa en riktig uppbörd och ansvara för frågor om folkbokföring och personnamn och då se till att uppgifterna i folkbokföringen speglar befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.²⁸⁸ Även Tullverket har i uppdrag att säkerställa en riktig uppbörd. Tullverket ska också övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs.²⁸⁹ Kronofogdemyndighetens huvudsakliga uppgifter är indrivning, verkställighet, betalningsföreläggande och handräckning, skuldsanering samt tillsyn i konkurs och tillsyn över rekonstruktörer. Kronofogdemyndigheten ska även verka för att en god betalningsvilja upprätthålls i samhället och att överskuld sättning motverkas.²⁹⁰ Skatteverket och Kronofogdemyndigheten ska förebygga och motverka ekonomisk brottslighet samt delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.²⁹¹ Tullverket ska förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor samt delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.²⁹²

Tydligare och utökade möjligheter att göra dataanalyser och urval för effektivare kontrollverksamhet innebär för Skatteverket positiva effekter på uppbörd och registrering av uppgifter inom folkbokföringsverksamheten. Bättre verktyg i form av dataanalyser och urval behövs för att förebygga och motverka skatteundandragande och ekonomisk brottslighet. Felaktiga uppgifter i beskattnings- och folkbokföringsverksamheterna kan även ligga till grund för felaktiga utbetalningar vid andra myndigheter som är beroende av uppgifter från Skatteverket. Även riskerna för otillbörlig konkurrens och risker för utnyttjanden av arbetskraft kan förväntas kunna motverkas på ett mer effektivt sätt genom förslagen. När Skatteverkets urval med stöd av den nya regleringen blir mer träffsäkra förväntas det även leda till besparingar genom att myndigheten inte behöver avsätta resurser till utredningar som t.ex. inte leder till någon beloppsmässig ändring i ett ärende.

²⁸⁸ 1 och 2 §§ förordningen med instruktion för Skatteverket.

²⁸⁹ 1 och 2 §§ förordningen med instruktion för Tullverket.

²⁹⁰ 1 och 2 §§ förordningen med instruktion för Kronofogdemyndigheten.

²⁹¹ 6 § förordningen med instruktion för Skatteverket och 4 § förordningen med instruktion för Kronofogdemyndigheten.

²⁹² 3 § förordningen med instruktion för Tullverket.

Den nya regleringen i sin helhet förväntas också bidra till att Tullverket kan få högre träffsäkerhet vid urval för kontroll och att även den myndigheten kan fullgöra sina uppdrag på ett effektivt sätt. Möjligheter till högre träffsäkerhet vid urval för kontroll kan för Tullverkets del förväntas leda till att mer uppbörd kan tas in till de offentliga finanserna, att tullfelet minskar samt att konkurrensen mellan företag blir mer rättvis. Vidare kan Tullverkets förmåga att förhindra restriktionsvaror från att föras in eller ut ur EU eller landet i strid med gällande regler öka. Det medför i sin tur ett bättre skydd för skyddsvärda växter, djur och kulturföremål, säkrare konsumentprodukter och att farliga varor hindras från att spridas på EU:s inre marknad. Handel med restriktionsvaror, t.ex. kulturföremål, kan också ske för att tvätta pengar med ursprung i brottslig verksamhet och för att finansiera terrorism. Överträdelser av restriktionsregler kan därmed utgöra ett hot mot samhället i en vidare bemärkelse. En bättre träffsäkerhet vid urval för kontroll innebär dessutom att laglig och korrekt in- och utförsel i mindre utsträckning störs av onödiga kontroller. I ett större perspektiv kan det också stärka allmänhetens förtroende för myndigheten och i förlängningen tilltron till rättsstaten som helhet. Förslagen förväntas utöver detta öka Tullverkets förmåga att identifiera komplicerade mönster i handelsflödet samt strukturer och företeelser som utgör risker för fel, regelöverträdelser och minskad säkerhet. Även vid Tullverket är det viktigt att myndigheten har en god förmåga att kunna identifiera samband och mönster för att kunna prioritera hur myndighetens resurser kan användas på bästa sätt. Effektiva granskningar av legala handelsflöden kan vidare leda till upptäckter av illegala sådana. Det förekommer också att det finns kopplingar mellan aktörer som medvetet begår administrativa överträdelser och aktörer som begår brott. Genom att Tullverket blir bättre på att upptäcka andra fel än brott kan myndigheten uppmärksammas även på brottsliga aktiviteter.

Utökade möjligheter att göra dataanalyser och urval inom Kronofogdemyndighetens verksamhet kan förväntas leda till effektivitetsvinster inom arbetet med verkställighet, vilket i sin tur kan leda till att fler borgenärer får betalt och att gäldenärens skulder minskar. En effektivisering av de utredningar som företas inom verksamheten med verkställighet kan vidare antas försvåra för gäldenärer att undandra tillgångar. Verktygen ökar också Kronofogdemyndighetens möjligheter att kunna arbeta mer preciserat i fråga om att motverka över-

skuldsättning i samhället. Kronofogdemyndigheten bedöms genom förslagen också få bättre förutsättningar för att kunna bidra i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet genom att exempelvis myndighetens förmåga att identifiera företag som används som brottsverktyg ökar. Kronofogdemyndigheten förväntas också ges större möjligheter att upptäcka brottslighet inom myndighetens verksamhet, såsom lönegarantibedragerier och penningtvätt, samt de fall då myndigheten används i brottslig verksamhet för att fastställa, driva in och sanera oriktiga fordringar. Utan den föreslagna regleringen kommer det att kvarstå begränsningar i Kronofogdemyndighetens möjligheter att arbeta med analyser och urval även då det inte finns ett ärende. Det innebär minskade möjligheter att uppnå effektivitetsvinster i verksamheten och leder till sämre förutsättningar att utveckla myndighetens kontrollverksamhet.

För att utföra sina respektive författningsreglerade uppgifter är det tydligt att myndigheterna behöver arbeta med flera olika åtgärder och rikta insatser och resurser dit de kan förväntas göra störst nytta. Det är viktigt att myndigheterna ges möjlighet att vidta åtgärder för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktigheter i syfte att minska risken för felaktiga beslut och fusk, och därmed inte endast genom efterhandskontroller. Vid kontroller i efterhand kan det i vissa fall vara mycket svårt att t.ex. återfinna medel som någon har undandragit eller tillskansat sig på felaktiga grunder. Myndigheterna har begränsade resurser att fördela för att utföra kontroller i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel inom respektive verksamhet i förhållande till de stora ärendeflöden som myndigheterna har att hantera. Det är därför viktigt att myndigheterna ges möjlighet att på ett adekvat sätt använda och vidareutveckla de effektiva verktyg som finns, däribland dataanalyser och urval, för att i så hög grad som möjligt kunna fördela sina resurser till de områden och för de ändamål där de gör som mest nytta. Därmed kan de fel som orsakar störst problem för samhället förebyggas och åtgärdas. Förslagen kan genom detta också förväntas leda till att myndigheternas ärendehandläggning effektiviseras.

Det är ur ett samhällsekonomiskt perspektiv viktigt att det inom myndigheter såsom Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten finns ett träffsäkert och effektivt kontrollsystem som säkerställer en korrekt uppbörd, motverkar ekonomisk brottslighet och andra felaktigheter och fusk. Felaktiga beslut vid berörda myndig-

heter och missbruk av de offentliga medlen medför nämligen ekonomiska förluster för det allmänna och riskerar att skada legitimiteten i välfärdssystemet. Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten måste därför enligt vår mening kunna behandla personuppgifter vid användning av dataanalyser och urval för att myndigheterna ska kunna bedriva en effektivare kontrollverksamhet för de angivna syftena. Möjligheten att använda dataanalyser och urval för kontroll i större utsträckning kan även förväntas ha en viktig brottsförebyggande funktion genom att det ger myndigheterna möjlighet att på ett bättre sätt använda verktyg för att kunna motverka avsiktliga fel eller avsiktligt fusk.²⁹³

För att kunna använda dataanalyser och urval för kontroll på ett effektivt sätt behöver myndigheterna ha möjlighet att behandla personuppgifter, även känsliga sådana, vid analyserna och framtagandet av urvalsmodeller och i förlängningen urvalsträffar. Detta mot bakgrund av att även uppgifts- och ärendeflödena in till myndigheterna innefattar sådana uppgifter. I annat fall kommer inte verktygen att kunna medföra mer träffsäkra urval för att identifiera de ärenden eller subjekt där det finns högre risk för fel eller fusk och inte heller för att motverka överskuld sättning i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

Föreslagna integritetsstärkande åtgärder

För att motverka de integritetsrisker som utökade möjligheter att göra dataanalyser och urval m.m. kan medföra, föreslår vi en reglering av myndigheternas personuppgiftsbehandling i lag och förordning som innehåller flera skyddsåtgärder. Lagarna kommer bl.a. att innehålla ändamålsbestämmelser, bestämmelser om personuppgiftsansvar, bestämmelser om vilka uppgifter som får behandlas för att göra dataanalyser och urval, sökbegränsningar, särskilda dokumentationskrav vid dataanalyser och urval, bestämmelser om tillgång till personuppgifter samt regler om längsta tid för behandling av personuppgifter.

Utöver detta föreslår vi en reglering i de förordningar som hör till lagarna som innebär att myndigheterna ansvarar för att det inom respektive myndighet finns rutiner för att tilldela, förändra, ta bort och regelbundet följa upp behörigheter för åtkomst till personupp-

²⁹³ Jfr SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, s. 122.

gifter. Vi föreslår också att det i förordningarna ska finnas bestämmelser om att myndigheterna ansvarar för att det finns rutiner för att dokumentera och regelbundet kontrollera åtkomst till personuppgifter. Dessutom föreslår vi bestämmelser i förordning som innebär att myndigheterna ansvarar för att det finns rutiner för hur urvalsmodeller ska utformas och hur sökbegrepp får användas vid dataanalyser och urval.

Kraven på dokumentation och rutiner innebär att myndigheterna måste formulera och sammanställa sina överväganden avseende den behandling av personuppgifter som kommer att utföras vid dataanalyser och urval. Det innebär att det i större utsträckning i efterhand kommer att gå att kontrollera att behandlingen är författningensenlig och i enlighet med dataskyddsförordningens krav. Detta minskar också i sig riskerna för ogenomtänkt, omotiverad eller oproportionerlig behandling av personuppgifter. Den dokumentation som ska göras ska ge en tydlig bild av den helhetsbedömning som myndigheterna har gjort.

Krav på inbyggt dataskydd och dataskydd som standard samt krav på att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska skyddsåtgärder för att säkerställa en lämplig säkerhetsnivå följer direkt av dataskyddsförordningen (artiklarna 25 och 32). Den föreslagna sekretessregleringen till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden vid dataanalyser och urval utgör utöver detta en betydelsefull skyddsåtgärd i syfte att minska spridningsrisken.

Samlad avvägning mellan behov och risk för integritetsintrång

En förutsättning för att utöka Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens möjligheter att behandla personuppgifter för att göra dataanalyser och urval i bl.a. kontrollverksamhet är att förslagen bedöms vara proportionerliga vid en avvägning mellan myndigheternas behov och enskildas personliga integritet. Nyttan med åtgärderna ska väga tyngre än intresset av skydd för den personliga integriteten.

Även om vi föreslår reglering i lag, vilken inkluderar särskilda skyddsåtgärder som syftar till att uppnå en rimlig balans mellan myndigheternas behov av effektiva verktyg och de effekter på den personliga integriteten som förslagen kan komma att få, kommer det att kvarstå vissa risker för integritetsintrång. När myndigheterna be-

handlar personuppgifter för att göra dataanalyser och urval kommer enskilda att kartläggas. Särskilt Skatteverket behandlar personuppgifter om i stort sett hela landets befolkning.

Syftet med våra förslag är huvudsakligen att Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten på ett effektivt och adekvat sätt ska kunna förebygga, förhindra och upptäcka fel i respektive verksamhet med hjälp av dataanalyser och urval, samt för Kronofogdemyndighetens del även motverka överskuldsättning. Vi bedömer att dataanalyser och urval är effektiva verktyg i myndigheternas verksamheter för att dessa ska kunna rikta sina resurser i de mycket omfattande ärendeflödena rätt, dvs. till de ärenden som har hög risk för felaktigheter.²⁹⁴

Vi har ovan beskrivit den förväntade nytta förslagen kan medföra i Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens verksamheter. Förslagen förväntas bl.a. kunna leda till ökade möjligheter att förhindra och upptäcka felaktigheter och fusk i ett tidigt skede, vilket kan leda till framför allt ekonomiska samhällsvinster, men även till att myndigheterna ges bättre förutsättningar att motverka ekonomisk brottslighet. Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten är myndigheter som har en central och viktig roll i välfärdssystemet. För att uppnå syftet med våra förslag är det enligt vår bedömning nödvändigt att dessa myndigheter ges möjlighet att behandla personuppgifter som är av betydelse för att handlägga och kontrollera uppgifter i ärenden och i andra sammanhang inom myndigheternas verksamheter. Goda förutsättningar att kunna kontrollera uppgifter som enskilda och i vissa fall andra aktörer lämnar till myndigheterna är en förutsättning för att de berörda myndigheterna ska kunna förebygga, förhindra och upptäcka felaktigheter. Utökade möjligheter för Kronofogdemyndigheten att arbeta för att motverka överskuldsättning förväntas vidare innebära vinster både för enskilda individer och samhället i stort.

De uppgifter som det kommer att vara aktuellt för myndigheterna att behandla vid dataanalyser och urval i enlighet med våra förslag utgör till stor del sådana uppgifter som myndigheterna redan har rättsligt stöd för att behandla genom de nuvarande registerförfattningarna och den materiella verksamhetsregleringen. Vi bedömer att det är befogat att sådana uppgifter som myndigheterna förfogar över till följd av utförandet av sina uppgifter samt som myndigheterna har

²⁹⁴ Se avsnitt 14.6.1.

möjlighet att samla in också kan användas för att utföra dataanalyser och urval i de fall det bedöms nödvändigt. De ytterligare kategorier av personuppgifter som myndigheterna kommer ges möjlighet att behandla, såsom känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse, bedömer vi också behövs.²⁹⁵ Regleringen kommer att innefatta sådana skyddsåtgärder som krävs för att undantaget från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen kan bedömas vara uppfyllt. Vi bedömer att det inte är ett rimligt alternativ att införa en särskild reglering som räknar upp vilka närmare kategorier av personuppgifter som får behandlas, eller att införa en databasreglering för just den behandling som utförs vid dataanalyser och urval.²⁹⁶ En sådan reglering krävs enligt vår mening inte heller för att uppfylla kraven i EU:s dataskyddsförordning och riskerar att förhindra att myndigheterna faktiskt ges utökade möjligheter att göra utökade dataanalyser och urval.

Det är i detta sammanhang också av betydelse att myndigheterna kan samköra uppgifter från enskilda eller uppgifter som de har hämtat in från andra myndigheter i syfte att bl.a. kunna göra adekvata analyser och jämförelser. Myndigheterna behöver också kunna samla in uppgifter primärt för de angivna ändamålen om det är nödvändigt för att uppnå dessa. De uppgifter som är nödvändiga att behandla behöver motsvara de uppgifter som faktiskt används i myndigheternas verksamheter med bl.a. ärendehandläggning eller som annars är av betydelse i förhållande till den materiella verksamhetsregleringen. I annat fall finns det en risk att urvalsträffarna inte blir träffsäkra om exempelvis inte alla kategorier av uppgifter som vanligen finns i de ärendetyper som myndigheterna har att handlägga får behandlas även för att göra analyser och urval. Det inkluderar även känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse. Av motsvarande skäl är det ofta inte ett alternativ för myndigheterna att använda anonymiserade eller pseudonymiserade uppgifter för att göra dataanalyser och urval, även om sådana metoder ska användas i de fall det krävs för att en viss behandling ska vara proportionerlig. Vi bedömer att det inte heller skulle vara möjligt för myndigheterna att åstadkomma samma resultat genom manuella urval av ärenden eller subjekt för kontroll för samma syfte mot bakgrund av de mycket omfattande verksamheter som respektive myndighet bedriver.

²⁹⁵ Se avsnitt 14.9.2.

²⁹⁶ Se avsnitt 14.9.2 för en närmare redogörelse av dessa alternativa förslag.

Möjligheten att använda analyser och urval bedöms vidare kunna minska risken för att personer som inte behöver kontrolleras ytterligare blir utsatta för omfattande kontroller av myndigheterna. Den föreslagna regleringen bedöms även undanröja de oklarheter som i dag finns avseende i vilken mån myndigheterna får behandla personuppgifter för att göra dataanalyser och urval för kontrolländamål, vilket enligt vår mening ökar regleringens förutsebarhet och ger myndigheterna tydligare lagstöd för åtgärderna.

För det fall att förslagen inte genomförs kan den nuvarande regleringen utgöra ett hinder för myndigheternas digitala utveckling, däribland möjligheten att använda dataanalyser och urval i verksamheterna. De oklarheter och andra begränsningar som finns i den reglering som gäller i dag bedöms i förlängningen begränsa berörda myndigheters förutsättningar att fullgöra sina författningsreglerade uppgifter på ett korrekt, effektivt och rättssäkert sätt. Det kan även påverka den befintliga kontrollverksamheten negativt. Vidare finns det risk för att exempelvis inkomster undanhålls från staten i högre grad i takt med att oseriösa aktörer blir effektivare på att utnyttja välfärdssystemet på ett otillbörligt sätt om inte myndigheterna ges möjlighet att använda uppgifter vid bruk av digitala verktyg i kontrollverksamhet.

Det kan i detta sammanhang nämnas att regeringen tidigare har godtagit inskränkningar i skyddet för den personliga integriteten för att myndigheter ska ges bättre förutsättningar att förebygga, förhindra och upptäcka felaktigheter genom användning av analys- och urvalsverktyg, däribland för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.²⁹⁷

Det är å ena sidan viktigt att skydda den personliga integriteten. Å andra sidan är det viktigt att säkerställa välfärdssystemets funktion, legitimitet och förtroende för detta. Den personuppgiftsbehandling som kommer att vara nödvändig vid dataanalyser och urval kommer att omfattas av en särskild nationell reglering i lag som också innefattar ett flertal skyddsåtgärder. De uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som behandlas kommer också att omfattas av absolut sekretess. Vissa skyddsåtgärder samt den föreslagna sekretessen utgör ett skydd som inte finns i dag när myndigheterna behandlar personuppgifter för att göra dataanalyser och urval. Myndigheterna måste också följa de krav som finns i annan reglering

²⁹⁷ Prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 161–167 och prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 37–45. Jfr även prop. 2023/24:29, *En ny dataskyddsreglering på socialförsäkringsområdet*, s. 35–44.

som syftar till att skydda enskildas personliga integritet, såsom EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen.

Vid en avvägning mellan intresset av att upprätthålla skyddet för den personliga integriteten och det allmänintresse som ligger till grund för förslagen anser vi att intrånget är motiverat och proportionerligt. Det är dock självfallet alltid viktigt att Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten följer den tillämpliga dataskyddsregleringen vid all behandling av personuppgifter.

Förslagets förenlighet med kraven i EU:s dataskyddsförordning

Den reglering som vi föreslår bedöms tillsammans med den befintliga materiella verksamhetsregleringen vara förenlig med kraven i dataskyddsförordningen. Personuppgiftsbehandlingen som är nödvändig för att Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten ska kunna utföra sina respektive uppgifter ryms inom den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (artikel 6.1 e). Behandlingen av personuppgifter som behövs för att berörda myndigheter ska kunna utföra dataanalyser och urval är alltså uppgifter av allmänt intresse. Grunden för behandlingen bedöms också vara fastställd i unionsrätten eller i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen genom myndigheternas respektive materiella verksamhetsreglering och den reglering som vi föreslår. Vi bedömer även att den behandling av personuppgifter som kan komma att ske är proportionell i förhållande till de mål som eftersträvas. Det kommer alltså sammantaget att finnas rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som våra förslag medför.

Vi föreslår också flera bestämmelser i de nya lagarna som en följd av de krav som ställs i dataskyddsförordningen. Det handlar om de grundläggande principerna i artikel 5 om bl.a. ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering och lagringsminimering samt kraven på lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen vid behandling av känsliga personuppgifter. Utöver detta föreslår vi ytterligare skyddsåtgärder för att motverka riskerna för obefogade intrång i den personliga integriteten (se avsnitt 14.11).

Vi anser sammantaget att den föreslagna regleringen är förenlig med dataskyddsförordningen.

Förslagets förenlighet med annan reglering till skydd för den personliga integriteten

I regeringsformen, Europakonventionen och EU-stadgan finns viss reglering som syftar till att skydda den personliga integriteten (se vidare avsnitten 3.2.2–3.2.4). Genom denna reglering är den enskilde skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten och har en rätt till respekt för sitt privatliv. Den enskildes personuppgifter ska skyddas. I de fall en myndighet vill behandla personuppgifter måste den beakta dessa rättigheter.²⁹⁸

Rätten till skydd för den personliga integriteten enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF och rätten till respekt för privatlivet enligt artikel 8 i Europakonventionen är inte absoluta rättigheter, utan kan inskränkas genom lag. Även i EU-stadgan är utgångspunkten att en inskränkning endast får göras i lag och måste vara förenlig med det väsentliga innehållet i de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan. Begränsningar får med beaktande av proportionalitetsprincipen endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (artikel 52.1).

Vi har i avsnitt 6.2 bedömt att behandlingen av personuppgifter vid Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens dataanalyser och urval kan innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten. Behandlingen omfattas därför av regeringsformens skydd mot sådana intrång. Det övergripande syftet med myndigheternas dataanalyser och urval är att förebygga, förhindra och upptäcka fel i respektive myndighets verksamhet, samt att motverka överskuld-sättning i Kronofogdemyndighetens verksamhet. Vad detta närmare innebär har beskrivits ovan samt i övrigt genomgående i detta kapitel. Ändamålen är enligt vår bedömning godtagbara i ett demokratiskt samhälle och kan därför rättfärdiga en inskränkning av skyddet för den personliga integriteten i bl.a. regeringsformen.

Regleringen av behandlingen av personuppgifter vid dataanalyser och urval föreslås tas in i särskilda lagar som ska gälla hos Skatte-

²⁹⁸ Prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 162.

verket, Tullverket respektive Kronofogdemyndigheten. Ramarna för personuppgiftsbehandlingen tillsammans med de bestämmelser som är av central betydelse för integritetsskyddet kommer därmed att slås fast i lag. Viss annan reglering till skydd för enskildas personliga integritet vid personuppgiftsbehandlingen föreslås också finnas i förordning. Vi har ovan gjort bedömningen att den personuppgiftsbehandling som är nödvändig vid myndigheternas dataanalyser och urval är proportionerlig. Begränsningen av rätten till skydd för den personliga integriteten bedöms därmed inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. I detta ligger då också att begränsningen svarar mot sådana intressen som räknas upp i artikel 8.2 i Europakonventionen, dvs. landets ekonomiska välbefinnande och förebyggande av oordning eller brott.

Sammanfattande bedömning

Vi har ovan redovisat våra överväganden i fråga om förslagets risker för den personliga integriteten, behovet av den föreslagna regleringen, integritetsstärkande åtgärder och proportionalitet. Vi har även redogjort för förslagets förenlighet med kraven i EU:s dataskyddsförordning samt de begränsningar i annan reglering till skydd för enskildas personliga integritet som våra förslag innebär.

Vår slutsats är att det integritetsintrång som kan uppkomma genom våra förslag är motiverat och proportionerligt.

15 Offentlighet och sekretessfrågor

15.1 Inledning

I detta kapitel föreslår vi att absolut sekretess ska gälla i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet för uppgift i en sammanställning ur en upptagning för automatiserad behandling om den grundar sig på uppgifter om födelseort, födelseland, inflyttning från utlandet, medborgarskap eller uppehållsrätt. Undantag från sekretessen ska dock gälla för vissa uppgifter om medborgarskap.

Vi föreslår även att absolut sekretess ska gälla till skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden vid Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens dataanalyser och urval. Sekretess föreslås också gälla för uppgift om metoder, modeller och riskfaktorer som hänför sig till myndigheternas dataanalyser och urval om det kan antas att det allmännas syfte med sådana analyser och urval motverkas om uppgiften röjs.

I kapitlet föreslår vi också vissa ändringar av befintliga sekretessbestämmelser som krävs till följd av våra övriga förslag.

I avsnitt 3.3 finns en genomgång av relevant reglering avseende sekretess.

15.2 Sekretess för uppgifter som ingår i vissa sammanställningar i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

15.2.1 Uppgifter som ingår i vissa sammanställningar i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska omfattas av sekretess

Vårt förslag: Absolut sekretess ska gälla i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet för uppgift i en sammanställning ur en upptagning för automatiserad behandling om den grundar sig på uppgifter om födelseort, födelseland, inflyttning från utlandet, medborgarskap eller uppehållsrätt.

Sekretessen ska dock inte gälla för uppgift som ingår i en sådan sammanställning om den grundar sig på uppgifter om medborgarskap i Sverige, Danmark, Norge, Finland eller Island samt om medborgarskap inom eller utom Europeiska unionen (unionsmedborgarskap eller icke unionsmedborgarskap).

Skälen för vårt förslag

Behovet av en sekretessbestämmelse

I dag finns en bestämmelse i 2 kap. 10 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, folkbokföringsdatabaslagen (FdbL), som föreskriver att vid sökning i folkbokföringsdatabasen får följande uppgifter inte användas som sökbegrepp:

- födelseort
- make, barn, föräldrar, vårdnadshavare och annan person som den registrerade har samband med inom folkbokföringen som är grundat på adoption
- inflyttning från utlandet
- uppehållsrätt för en person som är folkbokförd

- medborgarskap med undantag för uppgifter om medborgarskap i Sverige, Danmark, Norge, Finland eller Island samt inom eller utom Europeiska unionen (unionsmedborgarskap eller icke unionsmedborgarskap).

Bestämmelsen innebär att Skatteverket inte har någon möjlighet att göra sammanställningar av samtliga ärenden som t.ex. rör personer där en viss födelseort finns registrerad. Den innebär även att Skatteverket inte kan söka fram redan befintliga handlingar med hjälp av de sökbegrepp som räknas upp i bestämmelsen. Regleringen får betydelse vid tillämpningen av den s.k. begränsningsregeln i 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen, TF. Begränsningsregeln innebär att en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling som innehåller personuppgifter inte anses förvarad hos en myndighet om myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig. Syftet med denna bestämmelse är att allmänheten inte med stöd av offentlighetsprincipen ska kunna ta del av sammanställningar av uppgifter ur upptagningar som myndigheten av hänsyn till skyddet för enskildas integritet själv är förhindrad att ta fram i sin egen verksamhet.¹

I avsnitt 10.9.3 föreslår vi att det ska införas en sökbegränsning i den nya folkbokföringsdatalagen som innebär att det fortsatt kommer att vara förbjudet för Skatteverket att som sökbegrepp använda uppgifter om make, barn, föräldrar, vårdnadshavare eller annan vuxen person än förälder eller vårdnadshavare hos vilken ett barn under 18 år är bosatt som den registrerade har samband med inom folkbokföringen om sambandet är grundat på adoption. Vidare gör vi i det avsnittet bedömningen att nuvarande bestämmelser i 2 kap. 10 § FdbL som förbjuder Skatteverket från att använda uppgifter om födelseort, inflyttning från utlandet, uppehållsrätt för en person som är folkbokförd samt vissa uppgifter om medborgarskap som sökbegrepp inte bör ha någon motsvarighet i den nya folkbokföringsdatalagen. Bedömningen grundar sig på att Skatteverket har ett stort behov av att kunna göra sådana sökningar för att utföra sina uppdrag på ett så effektivt, korrekt och rättssäkert sätt som möjligt. I nämnda avsnitt uttalar vi också att även om de aktuella uppgifterna i normal-

¹ Prop. 2001/02:70, *Offentlighetsprincipen och informationstekniken*, s. 23.

fallet inte utgör känsliga personuppgifter i dataskyddsförordningens² mening kan de anses vara särskilt integritetskänsliga i vissa situationer. Exempelvis kan möjligheten att ta fram och därigenom kunna lämna ut sammanställningar av personer på grundval av uppgifter om i vilket land de är medborgare, födelseort eller varifrån de flyttat t.ex. utnyttjas för att kartlägga och förfölja vissa grupper av personer av utländsk härkomst.³ Särskilda sökbegränsningar avseende uppgifter om nationell anknytning finns vidare i t.ex. 14 § första stycket domstolsdatalagen (2015:728).

Våra bedömningar i avsnitt 10.9.3 innebär att Skatteverket kommer att ges större möjligheter att söka fram vissa uppgifter och göra vissa sammanställningar som av integritetsskäl inte är möjliga att göra i dag till följd av det absoluta sökförbudet. Även i dag kan dock sådana uppgifter komma att lämnas ut på begäran om den t.ex. avser utfående av beslut eller inkomna handlingar i ärenden mellan en viss tidsperiod.

Möjligheterna för allmänheten att ta del av sådana uppgifter som här är aktuella begränsas dock redan i viss utsträckning av befintliga bestämmelser om sekretess. Enligt 22 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i verksamhet som avser folkbokföring m.m. Bestämmelsen innehåller ett rakt kvalificerat skaderekvisit vilket innebär att det krävs särskilt mycket för att sekretessen ska gälla. Vidare föreskrivs i 21 kap. 5 § OSL att sekretess gäller för uppgift som rör en utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Bestämmelsen innehåller ett rakt skaderekvisit och är, till skillnad från 22 kap. 1 § OSL, inte avgränsad till folkbokföringsverksamhet utan gäller oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Sekretessen enligt 21 kap. 5 § OSL har dock ett begränsat tillämpningsområde på så sätt att menbedömningen ska göras i förhållande till omständigheter som föranleds av förhållandet

² 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).

³ Jfr prop. 1990/91:53, om lag om folkbokföringsregister, m.m., s. 35.

mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Vid sidan av dessa sekretessbestämmelser föreskrivs i 21 kap. 7 § OSL att sekretess gäller för personuppgift, om det kan antas att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med EU:s dataskyddsförordning eller dataskyddslagen. Bestämmelsen kan bl.a. tillämpas vid s.k. massuttag av uppgifter. Också här föreskrivs ett rakt skaderekvisit.

Det kan konstateras att även om det finns tillämpliga sekretessregler för de aktuella uppgifterna, kommer de i många fall att vara offentliga till följd av utformningen av befintliga sekretessbestämmelser. En begäran hos Skatteverket om utfående av aktuella uppgifter, eller sammanställningar grundade på sådana uppgifter, kommer enligt vår bedömning i högre grad att behöva tillgodoses av myndigheten till följd av att det nuvarande absoluta sökförbudet inte överförs till den föreslagna folkbokföringsdatalagen i sin helhet. Vidare finns det i dag väl utvecklade tekniska möjligheter att relativt snabbt och enkelt söka fram och sammanställa uppgifter, vilket är en utveckling som kan förutspås öka även framöver.⁴

I praktiken innebär alltså våra förslag att skyddet för uppgifterna försvagas. Vår avsikt med förändringarna av vilka sökbegränsningar som ska gälla i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet är dock inte att försvaga integritetsskyddet för de uppgifter som föreskrivs i det särskilda sökförbudet i 2 kap. 10 § FdbL, utan det är att föreslå en ändamålsenlig och flexibel dataskyddsreglering för myndigheten. Vi anser också att de aktuella uppgifterna fortsatt bör betraktas som integritetskänsliga i vissa fall och att offentliggörande av sammanställningar som grundar sig på uppgifterna kan medföra skada eller men som resultat av att de lämnas ut. Det rör sig även om uppgifter som enskilda är skyldiga att uppge till Skatteverket till följd av den materiella regleringen om vad som ska registreras i folkbokföringsverksamheten. För att åstadkomma ett fortsatt skydd för uppgifterna i integritetshöjande syfte, samtidigt som Skatteverkets möjligheter att utföra sina författningsreglerade uppgifter inte begränsas på ett sätt som inte är ändamålsenligt, kan en särskild bestämmelse om sekretess för aktuella uppgifter införas i offentlighets- och sekretesslagen.

Av de skäl som nu har anförts anser vi att det finns ett behov av att införa en ny bestämmelse om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen som gäller i Skatteverkets verksamhet som avses i 2 § folkbok-

⁴ Jfr 2 kap. 6 § andra stycket TF.

föringsdatalagen för uppgift som ingår i en sammanställning ur en upptagning för automatiserad behandling om den grundar sig på uppgifter om födelseort, födelseland, inflyttning från utlandet, medborgarskap och uppehållsrätt, med undantag för uppgifter om medborgarskap i Sverige, Danmark, Norge, Finland eller Island samt om medborgarskap inom eller utom Europeiska unionen (unionsmedborgarskap eller icke unionsmedborgarskap). En närmare motivering till utformningen av en sådan ny sekretessbestämmelse finns nedan.

Tillämplig sekretessgrund

Huvudregeln är att allmänna handlingar är offentliga.⁵ Rätten att ta del av allmänna handlingar kan dock begränsas genom sekretess. Sådana begränsningar får göras endast om det krävs med hänsyn till vissa särskilt angivna intressen, bl.a. skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (2 kap. 2 § första stycket 6 TF). En begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till.⁶ Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen.

De aktuella uppgifterna rör uppgifter om en enskilds födelseort, födelseland, inflyttning från utlandet, uppehållsrätt eller medborgarskap i vissa fall. Enligt vår bedömning bör en sekretessbestämmelse till skydd för den enskildes personliga förhållanden mot denna bakgrund vara tillåten i enlighet med 2 kap. 2 § första stycket 6 TF.

Intresseavvägning

Införandet av en ny sekretessbestämmelse innebär att allmänhetens grundlagsfästa rätt att ta del av allmänna handlingar begränsas. En avvägning måste därför göras mellan behovet av sekretess och allmänhetens intresse av insyn i fråga om de aktuella uppgifterna.

Det kan konstateras att det rör sig om uppgifter om enskildas nationella anknytning som registreras i folkbokföringen enligt folkbokföringslagen (1991:481). Uppgifterna rör visserligen inte i sig sådana särskilda kategorier av personuppgifter som räknas upp i arti-

⁵ Jfr 2 kap. TF.

⁶ 2 kap. 2 § andra stycket TF.

kel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning, dvs. känsliga personuppgifter. Enligt 22 kap. 1 § OSL är huvudregeln dessutom att uppgifter om bl.a. nationalitet är offentliga. I förarbetena anges dock att även sådana uppgifter i vissa särskilda fall kan sekretessbeläggas med stöd av denna sekretessbestämmelse, t.ex. i fall då uppgifter begärs ut om utläningar med viss nationalitet. I förarbetena anges vidare att om omständigheterna tyder på att utlämnande av en dylik förteckning kan leda till aktioner mot invandrarna som dessa uppfattar som hotande eller påtagligt obehagliga bör utlämnande av det begärda valet vägras.⁷ Som nämns ovan kan uppgifter om nationell anknytning även omfattas av sekretess enligt 21 kap. 5 § OSL eller 21 kap. 7 § OSL. I dag finns det inte heller någon möjlighet för Skatteverket att göra sammanställningar baserade på aktuella uppgifter till följd av de gällande bestämmelserna om sökförbud, vilka infördes av integritets-skäl.⁸ Enligt vår mening finns det sammantaget ett behov av skydd för de aktuella uppgifterna.

Mot detta kan det konstateras att allmänheten har ett intresse av insyn i folkbokföringsverksamheten. Detta framgår bl.a. av att det i 22 kap. 1 § OSL föreskrivs att det krävs särskild anledning att anta att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om en uppgift röjs för att kunna sekretessbelägga uppgifter hänförliga till folkbokföringen m.m. Ett grundläggande syfte med folkbokföringsverksamheten anses ofta vara att tillgodose samhällets behov av uppgifter om fysiska personer bosatta i Sverige. En del av insynsintresset är vidare hänförligt till att det ska finnas möjlighet att granska Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Intresset av insyn gör sig dock i allmänhet inte lika starkt gällande i förhållande till uppgifter om en enskilds personliga förhållanden som avseende uppgifter om en myndighets verksamhet. Allmänheten har inte heller i dag möjlighet att begära att Skatteverket gör en sammanställning baserad på aktuella uppgifter för utfående av denna. Vid en avvägning bedömer vi att behovet av skydd för aktuella uppgifter väger tyngre än behovet av insyn i verksamheten och att en ny sekretessbestämmelse bör införas som ska utformas i enlighet med vad som anges nedan. På detta sätt anser vi att det nuvarande skyddet för uppgifterna fortsatt upprätthålls.

⁷ Prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.*, Del A, s. 211.

⁸ Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 145–146.

Utformningen av en ny sekretessbestämmelse

Vi anser för det första att den nya sekretessbestämmelsen ska gälla i Skatteverkets verksamhet som avses i 2 § folkbokföringsdatalagen. På detta sätt blir räckvidden av sekretessen densamma som det nu gällande sökförbudet träffar.

Vidare ska den nya sekretessen gälla för uppgift som ingår i en sammanställning om den grundar sig på uppgifter om födelseort, födelseland, inflyttning från utlandet, medborgarskap eller uppehållsrätt. Sekretessen ska dock inte gälla för uppgift som ingår i en sammanställning om den grundar sig på uppgifter om medborgarskap i Sverige, Danmark, Norge, Finland eller Island samt om medborgarskap inom eller utom Europeiska unionen (unionsmedborgarskap eller icke unionsmedborgarskap). Sekretessens föremål utformas därmed efter vilka uppgifter som omfattas av det nuvarande sökförbudet i 2 kap. 10 § FdbL.

Födelseort anges i folkbokföringsverksamheten för personer som är födda utomlands.⁹ Innehållet i den nuvarande regleringen av folkbokföringsdatabasen, som sökförbudet i 2 kap. 10 § FdbL hänvisar till, har sin grund i lagen (1990:1536) om folkbokföringsregister. När databasregleringen tillkom fördes bestämmelser om vilka uppgifter det tidigare folkbokföringsregistret fick innehålla enligt lagen i stort sett över oförändrade till regleringen av vilka uppgifter databasen fick innehålla.¹⁰ I förarbetena till lagen om folkbokföringsregister angav regeringen att med födelseort avsågs både födelseort och land för en person som var född i utlandet.¹¹ I avsnitt 9.4.5 gör vi därför bedömningen att med begreppet födelseort i folkbokföringsdatabaslagen får även anses avse födelseland för en person som är född utomlands. Av tydlighetsskäl föreslår vi därför i det avsnittet att det uttryckligen ska framgå av folkbokföringslagen att Skatteverket får registrera uppgifter om födelseort och födelseland om en person. Mot denna bakgrund och till följd av syftet med den nya sekretessbestämmelsen gör vi bedömningen att det även i den nya bestämmelsen om sekretess uttryckligen bör anges att den aktuella sekretessen gäller om sammanställningen grundar sig på uppgifter om födelseland.

⁹ Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 146.

¹⁰ Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 141.

¹¹ Prop. 1990/91:53, *om lag om folkbokföringsregister, m.m.*, s. 40.

När det gäller uppgifter om inflyttning från utlandet registreras uppgift om datum och från vilket land personen i anmälan har uppgett att han eller hon har flyttat.

I fråga om uppgifter om uppehållsrätt för en person som är folkbokförd registreras det förhållandet att en person har uppehållsrätt, men inte på vilken grund. Omständigheterna som ligger till grund för personens uppehållsrätt finns i ärendet genom bl.a. beslutet om folkbokföring. I avsnitt 9.4.5 gör vi bedömningen att den nya bestämmelsen i folkbokföringslagen – som föreslås reglera vad folkbokföring innebär i fråga om registrering av uppgifter – bör avse uppehållsrätt, dvs. utan tillägget ”för en person som är folkbokförd”. Mot den bakgrunden, samt mot bakgrund av syftet med sekretessbestämmelsen, framstår det som överflödigt att det i den nya sekretessbestämmelsen anges ”uppehållsrätt för en person som är folkbokförd”. Bestämmelsen bör enligt vår mening i stället utformas i enlighet med den nya bestämmelsen i folkbokföringslagen. Sekretess ska därför gälla för uppgift i en sammanställning ur en upptagning för automatiserad behandling om den grundar sig på uppgifter om bl.a. uppehållsrätt.

När det gäller undantaget för vissa uppgifter om medborgarskap är detta hänförligt till att uppgifterna behövs för bl.a. framställning av röstlängder och för avisering till vissa myndigheter.¹²

Utformningen av den föreslagna sekretessbestämmelsen innebär att det räcker att någon av de uppräknade uppgifterna är en uppgift av flera andra som har använts för att göra sammanställningen tillgänglig genom t.ex. en sökning för att sammanställningen i sin helhet ska omfattas av sekretess. Om ingen av de uppräknade uppgifterna används när sammanställningen görs kommer den dock inte att omfattas av sekretessbestämmelsen. Utformningen av regleringen innebär vidare att eventuella redan befintliga sammanställningar som har grundats på aktuella uppgifter kommer att omfattas av sekretess. Däremot kommer sekretessbestämmelsen inte att omfatta enskilda uppgifter om exempelvis en viss persons födelseort i ett ärende. I ett sådant fall får en prövning i stället göras enligt bl.a. de redan befintliga sekretessbestämmelser som nämns ovan.

När det gäller avvägningen av vilken sekretessnivå som ska gälla bör inte mer sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen åstadkom-

¹² Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 146.

mas.¹³ Bestämmelser om sekretess innehåller ofta skaderekvisit som anger sekretessens styrka. Dessa kallas bl.a. raka eller omvända skaderekvisit. Om en bestämmelse har ett rakt skaderekvisit finns en presumtion för offentlighet medan ett omvänt skaderekvisit innebär en presumtion för sekretess. Vid ett rakt kvalificerat skaderekvisit är huvudregeln att uppgifterna ska vara offentliga och att sekretess endast gäller i undantagsfall.¹⁴ I vissa fall gäller absolut sekretess, vilket framgår genom sekretessbestämmelser som saknar skaderekvisit. Sådan absolut sekretess gäller t.ex. inom Skatteverkets beskattningsverksamhet.¹⁵

Syftet med den föreslagna sekretessbestämmelsen är att sammanställningar över uppgifter om enskildas nationella anknytning inte ska bli offentliga vid Skatteverket. På detta sätt kommer regleringen i praktiken även att innebära ett likvärdigt skydd för de aktuella uppgifterna som gäller i dag genom 2 kap. 10 § FdbL. I dag finns det över huvud taget ingen möjlighet att begära att Skatteverket gör sökningar på de aktuella uppgifterna för utfående av sammanställningar över dessa. De aktuella sammanställningarna är i dag inte allmänna handlingar på grund av sökbegränsningarna. För att i princip uppnå samma skydd när sammanställningarna kan bli allmänna bedömer vi att det krävs att sekretessen är absolut, dvs. att någon skadeprövning inte ska göras vid begäran om utlämnande av handlingen. Att det i dag är möjligt att få ut samma uppgifter på annat sätt föranleder ingen annan bedömning.

Även om vår avsikt är att åstadkomma samma skydd för uppgifterna som de har i dag, finns dock vissa sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som innebär att uppgifter, trots föreskriven absolut sekretess, i vissa fall kan lämnas ut till andra myndigheter. Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Det är därmed den utlämnande myndighetens intresse av att lämna uppgiften som är avgörande. Bestämmelsen ska dock tillämpas restriktivt.¹⁶

¹³ Jfr prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.*, Del A, s. 78.

¹⁴ Jfr 22 kap. 1 § första stycket OSL där det krävs att det finns särskild anledning att anta att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs för att uppgiften ska kunna hemlighållas.

¹⁵ Se 27 kap. 1 § OSL.

¹⁶ Prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.*, Del A, s. 465.

Vidare anges i 10 kap. 27 § första stycket OSL, den s.k. generalklausulen, att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Eftersom bestämmelsen kräver att det är uppenbart att intresset av utlämnande har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda, och då vi föreslår att den nya sekretessbestämmelsen ska föreskriva absolut sekretess, bör det enligt vår uppfattning relativt sällan komma i fråga att Skatteverket kan lämna ut aktuella uppgifter till andra myndigheter med stöd av generalklausulen. Mot denna bakgrund bedömer vi att det inte behöver införas något undantag från generalklausulen i 10 kap. 27 § andra stycket OSL.

I de fall det kan komma att finnas behov av särskilda sekretessbrytande bestämmelser får överväganden om införandet av sådana bestämmelser göras när behov av det uppstår.

Sammanfattningsvis innebär våra överväganden ovan att det ska införas en ny sekretessbestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som föreskriver att absolut sekretess gäller i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet för uppgift i en sammanställning ur en upptagning för automatiserad behandling om den grundar sig på uppgifter om födelseort, födelseland, inflyttning från utlandet, medborgarskap eller uppehållsrätt. Sekretessen ska dock inte gälla för uppgift som ingår i en sådan sammanställning om den grundar sig på uppgifter om medborgarskap i Sverige, Danmark, Norge, Finland eller Island samt om medborgarskap inom eller utom Europeiska unionen (unionsmedborgarskap eller icke unionsmedborgarskap).

Skatteverket bör i vissa fall kunna lämna ut uppgifter som avses i den nya sekretessbestämmelsen om uppgifterna har avidentifierats. Detta dock under förutsättning att Skatteverket iakttar stor försiktighet när myndigheten prövar om de avidentifierade uppgifterna är av sådant slag att det inte går att hänföra dem till en enskild person. Det är särskilt viktigt eftersom uppgifterna omfattas av mycket stark sekretess.¹⁷ För att ett utlämnande av uppgifterna ska kunna ske i ett avidentifierat skick för t.ex. statistiska syften måste det alltså stå klart att sambandet mellan uppgifterna och enskilda individer inte kan spåras.¹⁸ Detta medför en viss skillnad mot vad som gäller i dag. Om sådana avidentifierade uppgifter bedöms kunna lämnas ut,

¹⁷ Jfr JO 1984/85, dnr 3268-1982, s. 269.

¹⁸ Jfr Bohlin, Alf (2015), *Offentlighetsprincipen*, 9 u, s. 179.

innebär det dock inte enligt vår uppfattning att enskilda har fått ett svagare skydd i förhållande till vad som gäller enligt den nuvarande regleringen i folkbokföringsdatabaslagen.

Vi anser att den nya sekretessbestämmelsen ska införas i anslutning till övriga sekretessregler som i dag gäller i folkbokföringen m.m. Sekretessbestämmelsen ska därför enligt vår mening införas som en ny paragraf i 22 kap. 1 b § OSL.

15.2.2 Sekretessen ska gälla i högst 70 år

Vårt förslag: Sekretessen för uppgift i allmän handling ska gälla i högst sjuttio år.

Skälen för vårt förslag

Uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden hålls i allmänhet hemliga i maximalt 20 år.¹⁹ När det gäller uppgifter om enskildas personliga förhållanden förekommer sekretessperioder upp till 70 år.²⁰ Sekretessen till skydd för enskilds personliga förhållanden vid folkbokföring m.m. gäller i högst 70 år.²¹ För uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts analys- och urvals databasen i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet gäller dock sekretessen i högst 20 år.²²

De uppgifter om enskildas personliga förhållanden som nu föreslås omfattas av sekretess är sådana uppgifter som förekommer i verksamhet med folkbokföring och som därmed kan omfattas av sekretess enligt 22 kap. 1 § OSL. Vi anser mot denna bakgrund att sekretesstidens längd bör följa vad som annars gäller i folkbokföringsverksamheten. Vi föreslår därför att för uppgift i en allmän handling ska sekretessen hos Skatteverket gälla i högst 70 år.

¹⁹ Jfr prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 87. Se även prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 48 och Bohlin, Alf (2015), *Offentlighetsprincipen*, 9 u, s. 182.

²⁰ Bohlin, Alf (2015), *Offentlighetsprincipen*, 9 u, s. 182.

²¹ 22 kap. 1 § OSL.

²² 22 kap. 1 a § OSL.

15.2.3 Tystnadsplikten ska ha företräde framför meddelarfriheten

Vårt förslag: Tystnadsplikten som följer av den nya sekretessbestämmelsen avseende vissa uppgifter som ingår i sammanställningar i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska ha företräde framför meddelarfriheten.

Skälen för vårt förslag

Meddelarfriheten regleras i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Rätten att meddela uppgifter till grundlagsskyddade medier för offentliggörande och publicering går i regel före den tystnadsplikt som sekretess innebär.²³ Det innebär att det i vissa fall är möjligt att straffritt lämna ut normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering i t.ex. tryckt skrift, radio eller tv.²⁴ Meddelarfriheten har sin grund i att de vanliga sekretessbestämmelserna ger uttryck för ganska allmänna avvägningar mellan insyns- och sekretessintressena på de berörda områdena. Det innebär att önskemålet om insyn i ett särskilt fall kan vara starkare än det sekretessintresse som har föranlett den aktuella sekretessregeln. Det kan vidare förhålla sig så att en regel om skydd t.ex. för ett enskilt intresse ibland på ett olämpligt sätt hindrar insyn i en myndighets sätt att fullgöra sina uppgifter. Offentlighetsprincipen skulle inte fullt ut förverkligas om de offentliga funktionärerna i sådana situationer var förhindrade att bidra med uppgifter till den allmänna debatten. Reglerna om meddelarfrihet är alltså avsedda att motverka sådana icke önskade resultat av sekretessregleringen.²⁵ Bestämmelser om tystnadsplikt kan dock genom föreskrifter i offentlighets- och sekretesslagen ges företräde framför meddelarfriheten.²⁶

Som grundprincip gäller att stor återhållsamhet alltid bör iakttas vid prövningen av om undantag från meddelarfriheten ska göras i ett särskilt fall. En avvägning ska göras mellan intresset av sekretess och intresset av offentlig insyn. I fråga om sekretessregler utan skaderekvisit kan det finnas större anledning att överväga undantag från

²³ 1 kap. 7 § TF och 1 kap. 10 § YGL.

²⁴ Prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 104.

²⁵ Prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 104–105.

²⁶ 7 kap. 22 § första stycket 3 TF och 5 kap. 4 § första stycket 3 YGL.

meddelarfriheten än i andra fall. Det bör också beaktas om en uppgift har lämnats av en enskild i en förtroendesituation eller om uppgiften hänför sig till ett ärende om myndighetsutövning. I det förra fallet bör meddelarfrihet normalt vara utesluten. När det gäller uppgifter av det senare slaget bör däremot meddelarfrihet oftast föreligga.²⁷

Vi föreslår ovan att absolut sekretess ska gälla enligt den nya sekretessbestämmelsen i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Uppgifterna som ingår i en sådan sammanställning som föreslås omfattas av sekretess hänför sig visserligen ofta till ärenden om myndighetsutövning. Det rör sig dock om sammanställningar av uppgifter som har lämnats av enskilda i enlighet med de krav för registrering som gäller enligt den materiella reglering som gäller i folkbokföringsverksamheten.

Vid en sammantagen bedömning anser vi att den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen ska ha företräde framför meddelarfriheten.

15.3 Sekretess till skydd för enskildas intressen vid dataanalyser och urval

15.3.1 Uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden ska omfattas av sekretess

Vårt förslag: Absolut sekretess ska gälla vid dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i Skatteverkets beskattningsverksamhet och folkbokföringsverksamhet samt i Tullverkets verksamhet och Kronofogdemyndighetens verksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Sekretessen ska även gälla i Kronofogdemyndighetens verksamhet med dataanalyser och urval i syfte att motverka överskuld-sättning.

²⁷ Prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 111–112.

Skälen för vårt förslag

Det finns ett behov av att skydda uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden vid dataanalyser och urval

Vi lämnar i kapitel 14 förslag som innebär att Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten ges ett tydligare rättsligt stöd att behandla personuppgifter vid dataanalyser och urval i kontrollverksamhet och, för Kronofogdemyndighetens del, även för att motverka överskuldssättning. I berörda myndigheters verksamheter behandlas, dock i varierande grad, stora mängder uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.²⁸ Dessa uppgifter kommer genom våra förslag att i högre utsträckning även kunna behandlas vid dataanalyser och urval. Vilka kategorier av uppgifter det närmare rör sig om skiljer sig åt i de olika verksamheterna. Det kan dock i samtliga berörda myndigheters verksamheter vara fråga om mindre integritetskänsliga uppgifter, såsom namn, adress och andra kontaktuppgifter. Andra uppgifter kan vara mer integritetskänsliga. Exempelvis behandlar Skatteverket uppgifter som avslöjar religiös tillhörighet och uppgifter om hälsa och Tullverket uppgifter om hälsa eller tidigare brottslighet. Kronofogdemyndigheten behandlar t.ex. uppgifter om fällande domar i brottmål eller beviljade sjukförsäkringsförmåner. Även om vissa av de uppgifter som myndigheterna behandlar inom respektive verksamhet är mindre känsliga, antingen till följd av vilka typer av uppgifter det rör sig om eller att uppgifterna var för sig inte kan anses vara så känsliga, kan de tillsammans och genom en användning av dataanalyser och urval komma att ge myndigheterna möjlighet att skapa en mer omfattande bild av enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Myndigheterna kommer också att kunna behandla uppgifter vid dataanalyser och urval som har hämtats in från andra myndigheter. När handlingar med sådana uppgifter kommer in till myndigheterna blir de allmänna handlingar om kriterierna för detta i 2 kap. TF är uppfyllda och det inte finns något tillämpligt undantag. Detsamma

²⁸ Med begreppet enskilda avses i offentlighets- och sekretesslagen såväl fysiska som juridiska personer, se prop. 2008/09:150, *Offentlighets- och sekretesslag*, s. 349. Vad som avses med begreppet personliga förhållanden i sekretesslagstiftningen ska bestämmas med ledning av vanligt språkbruk. Uttrycket avser vitt skilda förhållanden som t.ex. en persons adress eller yttringarna av ett psykiskt sjukdomstillstånd. Även uppgift om en persons ekonomi faller under begreppet personliga förhållanden. Juridiska personer kan inte sägas ha några personliga förhållanden. En exakt gränsdragning mellan begreppen personliga och ekonomiska förhållanden har dock inte gjorts i lagstiftningen, se prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.*, Del A, s. 84.

gäller handlingar med uppgifter om enskilda som inkommer från andra aktörer eller som är att anse som upprättade hos myndigheterna. Huvudregeln är att allmänna handlingar är offentliga. Rätten att ta del av allmänna handlingar kan dock begränsas genom sekretess. Sådana begränsningar får göras endast om det krävs med hänsyn till vissa särskilt angivna intressen, bl.a. myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, det allmännas ekonomiska intresse eller skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.²⁹ En begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till.³⁰ Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen.

De sambearbetningar av stora uppgiftsmängder som kommer att göras vid dataanalyser och urval innebär att integritetsintresset är påtagligt för uppgifterna. Vidare kan de sammanställningar som kan göras med hjälp av verktygen i vissa fall innebära betydande integritetsrisker om de skulle bli offentliga. Mot denna bakgrund anser vi att det är angeläget att det finns sekretessbestämmelser som säkerställer ett tillräckligt skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.³¹

I berörda myndigheters verksamheter gäller skilda sekretessbestämmelser som har olika föremål, räckvidd och styrka.³² I det följande diskuteras om vissa befintliga sekretessbestämmelser är tillräckliga för att uppfylla det behov av skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som vi anser behövs när myndigheterna utför dataanalyser och urval.

²⁹ 2 kap. 2 § första stycket TF.

³⁰ 2 kap. 2 § andra stycket TF. Efter bemyndigande i en sådan bestämmelse får regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet.

³¹ I detta sammanhang kan nämnas att särskilda sekretessbestämmelser relativt nyligen har införts för uppgifter i den befintliga analys- och urvals-databasen i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, se 22 kap. 1 a § OSL. En liknande sekretess kommer även att gälla i Utbetalningsmyndighetens verksamhet enligt en ny bestämmelse i 40 kap. 7 d § OSL vilken träder i kraft den 1 januari 2024, se prop. 2022/23:34, bet. 2022/23:FiU35, rskr. 2022/23:266.

³² Se avsnitt 3.3 för en närmare redogörelse om gällande sekretessbestämmelser i berörda myndigheters verksamhet.

Skatteverkets beskattningsverksamhet

I 27 kap. 1 och 2 §§ OSL finns sekretessbestämmelser som omfattar verksamhet som avser bestämmande av skatt m.m. Enligt 27 kap. 1 § första stycket OSL gäller s.k. absolut sekretess i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt eller som avser fastighetstaxering för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, s.k. skattesekretess.³³

Sekretess gäller vidare enligt 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet³⁴ för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen, s.k. databassekretess. Vi föreslår dock att den bestämmelsens lydelse ska ändras så att sekretess gäller vid förande av eller uttag ur en automatiserad uppgiftssamling som Skatteverket använder i verksamhet som avses i 2 § beskattningsdatalagen för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretessen ska dock inte gälla om det finns en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 3 a, 5 och 7 §§ som är tillämplig på uppgiften när den förekommer i ett ärende hos Skatteverket (se avsnitt 15.5).

Enligt 27 kap. 2 § OSL gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i vissa angivna ärenden, t.ex. avseende skattekontroll eller anstånd med erläggande av skatt. Enligt bestämmelsen gäller absolut sekretess eller sekretess med ett omvänt skaderekvisit beroende på i vilket ärende uppgiften förekommer.

Dataanalyser och urval avser inte någon ny verksamhet vid myndigheten. Vid de dataanalyser och urval som Skatteverket har möjlighet att utföra i dag tillämpar myndigheten befintliga sekretessregler.

Sekretessen i 27 kap. 1 § första stycket OSL innebär enligt förarbetena att inte bara själva ärendena etc. täcks av uttrycket verksamhet som avser bestämmande av skatt osv. utan också t.ex. registerföring och annan verksamhet som har anknytning till förfarandet men saknar ärendekaraktär. Ärenden om sådan skattekontroll som utförs utanför ramen för ett skatteärende avser dock inte bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt, utan

³³ Vad som avses med skatt anges i 27 kap. 1 § tredje stycket OSL.

³⁴ Skattedatabaslagen, förkortad SdbL.

de faller i stället under 2 §.³⁵ Det finns vidare vissa förarbetsuttalanden som gjordes i samband med genomförandet av EU:s direktiv om automatiskt utbyte av upplysningar som rör rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang som behandlar sekretessbestämmelsernas tillämplighet vid vissa av Skatteverkets riskbaserade urval. Regeringen uttalade då bl.a. att Skatteverket ska kunna använda uppgifter om rapporteringspliktiga arrangemang för skattekontroll, t.ex. för att göra riskbaserade urval för skatterevisioner eller andra utredningsåtgärder för kontroll. Vidare bedömde regeringen att det i sådan verksamhet gäller sekretess för uppgifterna antingen enligt 27 kap. 1 § första stycket eller enligt 27 kap. 2 § 1 OSL, beroende på om åtgärderna ingår som ett led i ett ärende om t.ex. bestämmande av skatt eller om det är ett fristående förfarande.³⁶ Detta talar sammantaget för att nämnda bestämmelser om skattesekretess skulle kunna anses vara tillräckliga för att utgöra ett adekvat skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden vid de utökade dataanalyser och urval Skatteverket kommer att kunna göra enligt våra förslag.

Våra förslag avseende Skatteverkets utökade möjligheter till dataanalyser och urval omfattar dock fler verksamheter än de som omfattas av skattesekretessen. Exempelvis kommer Skatteverkets handläggning enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete att omfattas.³⁷ Enligt 28 kap. 11–12 §§ OSL gäller sekretess i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden och om en enskilds affärs- eller driftsförhållanden. Dessa sekretessbestämmelser innehåller s.k. raka skaderekvisit vilket innebär att sekretess endast gäller om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs, respektive om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Det finns alltså en presumtion för offentlighet. Skaderekvisit finns även vad gäller sekretess i andra här aktuella verksamheter, nämligen ärende enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter³⁸, i verksamhet enligt lagen (2020:548) om omställnings-

³⁵ Prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 258.

³⁶ Prop. 2019/20:74, *Genomförande av EU:s direktiv om automatiskt utbyte av upplysningar som rör rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang*, s. 171.

³⁷ Utöver detta kommer även Skatteverkets handläggning enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter, verksamhet enligt lagen (1991:1047) om sjuklön, verksamhet enligt lagen (2020:548) om omställningsstöd samt verksamhet enligt lagen (2023:230) om förfarande för elstöd till företag fortsatt att omfattas, jfr förslag till 2 § beskattningsdatalag.

³⁸ 27 kap. 2 § andra stycket OSL.

stöd samt i verksamhet enligt lagen (2023:230) om förfarande för elstöd till företag.³⁹ Så är dock inte fallet avseende uppgifter i verksamhet enligt lagen (1991:1047) om sjuklön. Det rör uppgifter om sjuklönekostnader som arbetsgivare lämnar till Skatteverket i arbetsgivardeklarationer vilka Skatteverket i sin tur månatligen vidarebefordrar till Försäkringskassan som prövar rätten till ersättning för höga sjuklönekostnader.⁴⁰ För sådana uppgifter som Skatteverket har i beskattningsdatabasen gäller i dag absolut sekretess enligt 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL.⁴¹

Som framgår av redogörelsen ovan gäller alltså olika nivåer av sekretesskydd i olika verksamheter eller ärendetyper vid Skatteverket. Lagstiftaren har därmed gjort olika avvägningar mellan insyns- och skyddsintresset för respektive verksamhet. I de fall det finns ett starkt insynsintresse i en verksamhet, kan det tala för att det bör införas ett svagare sekretesskydd när analyser och urval utförs i verksamheten än i en annan verksamhet där insynsintresset inte har bedömts vara lika starkt. Som ovan beskrivits innebär dock den sambearbetning av uppgifter om enskilda som kan göras genom verktygen att det finns ett påtagligt integritetsintresse för uppgifterna. De sammanställningar av uppgifter som kan göras med rutinbetonade åtgärder innebär med andra ord i sig att integritetsintresset är mycket starkt, även om uppgifterna var för sig inte är lika integritetskänsliga i vissa verksamheter. Det rör sig inte heller om uppgifter i förhållande till myndighetens verksamhet utan om enskilda. Vi anser mot denna bakgrund att det är lämpligt att ett likvärdigt sekretesskydd gäller för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden när Skatteverket utför dataanalyser och urval, oavsett i vilken av de verksamheter som omfattas av den föreslagna nya beskattningsdatalagen det sker. Ett likvärdigt sekretesskydd skulle också göra det tydligare för myndigheten och enskilda vilka sekretessbestämmelser som är tillämpliga när sådana verktyg används.

Vi ser också att det kan uppstå situationer vid utförandet av vissa analys- och urvalsprojekt där det oaktat ovan nämnda förarbetsuttalanden inte står lika klart att det finns tillämpliga sekretessbestämmelser inom beskattningsverksamheten, trots att det finns skyddsvärda uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

³⁹ 30 kap. 23 § OSL samt 9 § OSF jämte punkterna 78 och 160 i bilagan till OSF.

⁴⁰ Se 17–17 e §§ lagen om sjuklön.

⁴¹ Se prop. 2014/15:1, *Budgetpropositionen för 2015 – Förslag till statens budget för 2015, finansplan och skattefrågor*, s. 389–390.

Så kan exempelvis tänkas vara fallet avseende vissa riskanalyser som inte i första hand leder till bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för skatter eller andra avgifter, utan kanske endast utmynnar i påståenden om att ett företag sannolikt kommer att anses som arbetsgivare med åtföljande skyldighet att betala preliminär skatt och arbetsgivaravgifter. Ett annat exempel är uppgifter som behandlas för att identifiera aktörer som inte är registrerade hos Skatteverket trots att de möjligen borde betala skatter och avgifter, s.k. non-filers.⁴² Eftersom dataanalyser och urval är något som utförs för olika ändamål inom kontrollverksamheten, kan det enligt vår bedömning också tänkas uppkomma andra situationer då det är tveksamt om det kan sägas omfatta verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt (27 kap. 1 § OSL).

Det kan sammantaget konstateras att det finns vissa möjligheter för Skatteverket att sekretessbelägga uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden vid dataanalyser och urval. I många fall skyddas även uppgifter inom beskattningsverksamheten av absolut sekretess. Enligt vår bedömning finns det dock inte någon sekretessbestämmelse som ger ett heltäckande starkt sekretesskydd för sådana uppgifter. En särskild sekretessregel bör därför införas för de uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som behandlas vid dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel inom Skatteverkets verksamhet som avses i 2 § i den föreslagna beskattningsdatalagen. På detta sätt blir det även tydligt att samma sekretesskydd gäller oavsett inom vilken verksamhet dataanalyserna och urvalen utförs. Vilken styrka sekretessen bör ha redogörs för nedan.

Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

Sedan den 1 maj 2023 finns en särskild sekretessbestämmelse i 22 kap. 1 a § OSL i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Enligt denna gäller absolut sekretess i verksamhet som avser förande av och uttag ur analys- och urvalsdatan enligt folkbokföringsdatabaslagen för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen. Bestämmelsen infördes i samband med att folk-

⁴² Jfr prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 123–124.

bokföringsverksamheten gavs utökade möjligheter att göra dataanalyser och urval.⁴³

I förarbetena har regeringen angett att det inom folkbokföringsverksamheten finns en presumtion för offentlighet (22 kap. 1 § OSL). Vidare har regeringen uttalat att även om de aktuella uppgifterna som behandlas inom dataanalyser och urval var för sig framstår som mindre integritetskänsliga kan de tillsammans ge myndigheten tillgång till en mer omfattande bild av den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden. Mot denna bakgrund har regeringen ansett att det är angeläget att uppgifterna ges ett sekretesskydd utöver det som finns i folkbokföringsverksamheten i övrigt.⁴⁴

Vi anser att en sekretessbestämmelse som omfattar dataanalyser och urval inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet fortsatt bör finnas i 22 kap. 1 a § OSL. Den nuvarande 22 kap. 1 a § OSL innehåller som ovan nämnts bestämmelser om sekretess i verksamhet som avser förande av och uttag ur analys- och urvalsdatan enligt folkbokföringsdatabaslagen. Bestämmelsen innebär att det råder absolut sekretess för samtliga uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen.⁴⁵ Vi föreslår dock att den nämnda lagen ska upphöra att gälla och i stället ersättas med en ny lag; folkbokföringsdatalagen. Den nya lagen föreslås innehålla bestämmelser om dataanalyser och urval som bl.a. innebär att Skatteverket inte längre ska föra en särskild analys- och urvalsdatabas (se bl.a. avsnitt 14.9.2). De syften för vilka Skatteverket ska få behandla personuppgifter för att göra dataanalyser och urval kommer vara desamma som gäller i dag, dvs. att förebygga, förhindra och upptäcka fel i folkbokföringsverksamheten.⁴⁶ Vilka uppgifter som kommer att få behandlas vid Skatteverkets dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten kommer dock förändras något enligt våra förslag. I dag regleras vilka uppgifter som får behandlas i analys- och urvalsdatabasen i 2 a kap. 2–3 §§ FdbL. Något förenklat kommer Skatteverket genom våra förslag att kunna behandla samma uppgifter, och därtill vissa ytterligare uppgifter, som är nödvändiga för att utföra dataanalyser och urval (se avsnitt 14.9).

⁴³ Se prop. 2022/23:41, bet. 2022/23:SkU8, rskr. 2022/23:156.

⁴⁴ Prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 46–47.

⁴⁵ Prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 63.

⁴⁶ Jfr nuvarande 1 kap. 4 a § folkbokföringsdatabaslagen. Att begreppet ”felaktiga uppgifter” byts ut mot ”fel” genom våra förslag är inte avsett att innebära någon ändring i sak.

Med anledning av de ändringar som sker genom den föreslagna nya folkbokföringsdatalagen, krävs vissa ändringar av bestämmelsen i 22 kap. 1 a § OSL. Sekretessbestämmelsen bör därför ändras till att omfatta verksamhet som avser dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i Skatteverkets verksamhet som anges i 2 § folkbokföringsdatalagen. Bestämmelsen bör fortsatt omfatta uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden och vara utformad så att absolut sekretess gäller.⁴⁷ Även sekretesstiden bör bestå oförändrad.

Eftersom Skatteverket genom våra förslag ges möjlighet att vid behov behandla vissa ytterligare uppgifter för dataanalyser och urval genom att databasregleringen tas bort samt genom den nya folkbokföringsdatalagen med tillhörande förordning, kommer även sekretessbestämmelsen i 22 kap. 1 a § OSL att omfatta fler uppgifter än vad som är fallet i dag, t.ex. vad gäller känsliga personuppgifter. Det är dock svårt att närmare definiera vilka uppgifter det rör sig om eftersom det är Skatteverket som kommer att behöva göra en bedömning av vilka uppgifter som är nödvändiga att behandla för att göra dataanalyser och urval. Det föreslås alltså inte någon mer precis uppräkningslista i lag eller förordning av vilka typer av uppgifter som ska få behandlas. Med anledning av att Skatteverkets uppdrag inom folkbokföringsverksamheten är detsamma, kommer det dock enligt vår bedömning inte att röra sig om några större skillnader av vilka uppgifter som kommer att omfattas av sekretess i förhållande till den nuvarande regleringen.⁴⁸ Även de nya bestämmelserna om dataanalyser och urval ställer upp ramar för vilka uppgifter som kommer att vara tillåtna att behandla och det måste alltid finnas rättslig grund för behandlingen. Dessa ramar kommer även att avgöra vilka uppgifter som kan komma att omfattas av sekretess enligt 22 kap. 1 a § OSL. I likhet med vad regeringen förde fram vid införandet av 22 kap. 1 a § OSL anser vi att det är viktigt att uppgifterna ges ett sekretesskydd utöver det som finns i folkbokföringsverksamheten i övrigt. Integritetsintresset är enligt vår mening sådant att det är motiverat att genomföra de ändringar i sekretessbestämmelsen som vi här föreslår.

Sammanfattningsvis föreslår vi att 22 kap. 1 a § första stycket OSL ändras så att sekretess gäller vid dataanalyser och urval i syfte att före-

⁴⁷ Se vidare nedan avseende sekretessens styrka.

⁴⁸ Se avsnitt 14.9.2 för en exemplifiering av vilka uppgifter Skatteverket kommer att få behandla vid dataanalyser och urval genom våra förslag.

bygga, förhindra och upptäcka fel i Skatteverkets verksamhet som avses i 2 § folkbokföringsdatalagen för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Bestämmelsens andra stycke, som anger att för uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år, bör behållas oförändrad. Närmare överväganden avseende sekretessens styrka finns nedan.

Tullverkets verksamhet

När det gäller Tullverket anges i 27 kap. 3 § första stycket OSL att sekretessen enligt 1 och 2 §§ gäller för uppgift hos Tullverket, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Det innebär att sekretessens föremål och räckvidd är densamma som avseende Skatteverket. Sekretessens styrka är dock svagare då bestämmelsen innehåller ett omvänt skaderekvisit, dvs. det finns en presumtion för sekretess. Enligt 27 kap. 3 § andra stycket OSL gäller motsvarande sekretess som anges i första stycket, dvs. ett omvänt skaderekvisit, i en myndighets verksamhet som avser förande av eller uttag ur tull databasen enligt lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet⁴⁹ för uppgift som har tillförts databasen. I avsnitt 15.5 föreslår vi dock att bestämmelsens lydelse ska ändras så att motsvarande sekretess gäller vid förande av eller uttag ur en automatiserad uppgiftssamling som Tullverket använder i verksamhet som avses i 2 § tulldatalagen för uppgift som finns i den uppgiftssamlingen. Sekretessen ska dock inte gälla om det finns en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 3 a, 5 och 7 §§ som är tillämplig på uppgiften när den förekommer i ett ärende hos Tullverket.

Vi anser att i huvudsak samma skäl som ovan anförts vad gäller skatteseekretessen inom Skatteverket gör sig gällande i fråga om Tullverket, även om den verksamhet som kommer att omfattas inte innehåller bestämmelser med skilda skaderekvisit. Det kan också i Tullverkets verksamhet inom ramen för den föreslagna tulldatalagen uppkomma situationer när uppgifter om enskilda behandlas för dataanalyser och urval där det inte står klart att det finns tillämpliga sekretessbestämmelser. Det kan t.ex. vara en följd av att förfarandet inte kan anses avse bestämmande av skatt eller fastställande av underlag

⁴⁹ Tulldatabaslagen, förkortad TDL.

för bestämmande av skatt.⁵⁰ Vi anser vidare att det är lämpligt att liknande sekretessbestämmelser som vi bedömt ska finnas i Skatteverkets beskattningsverksamhet också ska finnas i Tullverkets verksamhet då de båda förfarandena i princip inte skiljer sig från varandra.⁵¹ Denna systematik gäller redan i offentlighets- och sekretesslagen avseende skatteselekretessen.

Sammantaget anser vi att det bör införas en särskild bestämmelse om sekretess för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som ska gälla vid dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i verksamhet som avses i 2 § tulldatalagen.

Kronofogdemyndighetens verksamhet

I Kronofogdemyndighetens verksamhet gäller ett svagare sekretesskydd för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden än avseende skatteselekretessen. Enligt 34 kap. 1 § första stycket OSL gäller sekretess hos Kronofogdemyndigheten i mål eller ärende om utsökning och indrivning samt i verksamhet enligt lagen (2014:836) om näringsförbud, för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men.⁵² I likhet med vad som gäller i Tullverkets verksamhet enligt 27 kap. 3 § OSL gäller alltså här ett omvänt skaderekvisit.

I 34 kap. 1 a § OSL finns en bestämmelse som innebär att under motsvarande förutsättningar som anges i 1 § gäller sekretess för uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i mål och ärenden om inhämtning av bankkontoinformation enligt den s.k. kvarstadsförordningen.⁵³

I 34 kap. 2 § första stycket OSL anges att under motsvarande förutsättningar som i 1 § gäller sekretess i verksamhet som avser förande

⁵⁰ 27 kap. 3 § första stycket OSL jämförd med 27 kap. 1 § första stycket OSL.

⁵¹ Jfr prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 254.

⁵² I 34 kap. 1 § OSL finns vissa undantag från sekretessen, som bl.a. enligt andra stycket inte gäller uppgift om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten i ett pågående mål, eller i ett avslutat mål, om verkställighet för någon annan förpliktelse söks inom två år eller om verkställighet tidigare söktes och uppgiften inte är äldre än två år.

⁵³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 655/2014 av den 15 maj 2014 om inrättande av ett europeiskt förfarande för kvarstad på bankmedel för att underlätta gränsöverskridande skuldindrivning i mål och ärenden av privaträttslig natur.

av eller uttag ur utsöknings- och indrivningsdatabasen enligt lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet⁵⁴ för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen. I likhet med motsvarande bestämmelse vid Skatteverket och Tullverket föreslår vi ändringar av denna bestämmelse. Våra förslag innebär att bestämmelsens lydelse ändras till att föreskriva att under motsvarande förutsättningar som i 1 § gäller sekretess vid förande av eller uttag ur en automatiserad uppgiftssamling som Kronofogdemyndigheten använder i verksamhet med utsökning och indrivning samt ansökan om och tillsyn över näringsförbud som avses i 2 § kronofogdedatalagen för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretessen ska dock inte gälla om det finns en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 3 a, 5 och 7 §§ som är tillämplig på uppgiften när den förekommer i ett ärende hos Kronofogdemyndigheten (se avsnitt 15.5).

Vidare gäller sekretess hos Kronofogdemyndigheten eller domstol i ärende om skuldsanering eller F-skuldsanering för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (34 kap. 6 § första stycket OSL). Paragrafen föreskriver ett rakt skaderekvisit, dvs. det finns en presumtion för offentlighet.

I 34 kap. 7–8 §§ OSL regleras sekretess vid tillsyn i konkurs. Enligt 34 kap. 7 § gäller sekretess hos tillsynsmyndigheten i konkurs och över rekonstruktörer för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Även här gäller alltså ett rakt skaderekvisit. Enligt 34 kap. 8 § gäller sekretess hos tillsynsmyndigheten i konkurs och över rekonstruktörer för uppgift som gäller misstanke om brott och som rör en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Här föreskrivs alltså ett omvänt skaderekvisit.⁵⁵

Det kan konstateras att vissa delar av den sekretess som gäller i Kronofogdemyndighetens verksamhet är kopplad till enskilda ärenden. Vidare varierar sekretessens styrka beroende på i vilken verksamhet en viss sekretessbestämmelse ska tillämpas. Även om avsikten

⁵⁴ Kronofogdedatabaslagen, förkortad KFMDbL.

⁵⁵ Ytterligare sekretessbestämmelser än de som här nämnts finns i 34 kap. OSL vilka gäller i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

har varit att en stor del av uppgifterna inom Kronofogdemyndighetens verksamhet ska vara offentliga till följd av det starka insynsintresse som har bedömts finnas, anser vi att det även för denna myndighets verksamhet finns skäl att införa ett särskilt sekretesskydd för uppgifter om enskilda som behandlas vid dataanalyser och urval. Den information som kommer att behandlas för att göra dataanalyser och urval kommer bl.a. från enskilda men även från andra myndigheter. Vid användningen av sådana verktyg kan myndigheten få en mer omfattande bild av enskildas förhållanden på ett sätt som innebär att uppgifterna tillsammans blir mer integritetskänsliga än de skulle vara var för sig. Mot denna bakgrund anser vi att sekretessen bör stärkas i förhållande till det sekretesskydd som gäller för de flesta uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet i övrigt. Samma sekretesskydd bör även gälla för uppgifter som behandlas vid dataanalyser och urval oavsett inom vilken av Kronofogdemyndighetens verksamheter det används, dvs. oavsett om verktygen t.ex. används i verksamheten med verkställighet eller i verksamheten med betalningsföreläggande och handräckning. En annan ordning hade gjort sekretessbestämmelsen svårtillämpad då det kanske kommer att förekomma uppgifter från olika verksamheter inom myndigheten vid ett och samma analys- och urvalsprojekt. Förutom verktygens karaktär motiverar även tydlighetsskäl en särskild sekretessbestämmelse.

Sammanfattningsvis anser vi alltså att det bör införas en särskild sekretessbestämmelse för att skydda uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden vid dataanalyser och urval i Kronofogdemyndighetens verksamhet. Sekretessen bör omfatta både dataanalyser och urval som görs i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel och motverka överskuldssättning (jfr avsnitt 14.8).

Sekretessen ska vara absolut

Offentlighetsprincipen är en av de grundläggande förvaltningsrättsliga principerna i svensk rätt och det finns ett generellt intresse för insyn i myndigheters verksamhet. Vid avvägningen av vilken sekretessnivå som ska gälla till skydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden bör inte mer sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen

åstadkommas.⁵⁶ Som exemplifierats ovan innehåller bestämmelser om sekretess ofta skaderekvisit som anger sekretessens styrka. Dessa kallas bl.a. raka eller omvända skaderekvisit. Om en bestämmelse har ett rakt skaderekvisit finns en presumtion för offentlighet⁵⁷ medan ett omvänt skaderekvisit innebär en presumtion för sekretess.⁵⁸ I vissa fall gäller absolut sekretess, vilket framgår genom sekretessbestämmelser som saknar skaderekvisit. Sådan absolut sekretess gäller t.ex. inom Skatteverkets beskattningsverksamhet.⁵⁹

Uppgifter som används vid myndigheternas dataanalyser och urval kommer att hämtas in från de egna verksamheterna men de kan också härröra eller inhämtas från andra myndigheter. De uppgifter som hämtas in från andra myndigheter kan antingen vara offentliga eller omfattas av olika former av sekretess. Ett system med olika styrka på sekretessen, t.ex. med överföring av sekretess från respektive utlämnande myndighet, skulle vara svårt att hantera. Att vid myndigheters dataanalyser och urval hålla isär uppgifter med olika sekretesskydd bedöms inte vara genomförbart. Det gäller i likhet med regeringens bedömning avseende folkbokföringsverksamheten.⁶⁰

Dataanalyser och urval är digitala verktyg genom vilka myndigheterna på ett effektivt sätt kan sammanställa uppgifter om enskilda. I tryckfrihetsförordningen finns bestämmelser om när sådana sammanställningar, dvs. potentiella handlingar, anses vara förvarade hos en myndighet vilket påverkar frågan om de är allmänna handlingar eller inte. Enligt 2 kap. 6 § första stycket TF anses en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt förvarad hos en myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Enligt andra stycket anses dock en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder och inte annat följer av 7 §. Enligt 2 kap. 7 § TF anses en sammanställning enligt 6 § andra stycket inte förvarad hos myndigheten om samman-

⁵⁶ Jfr prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.*, Del A, s. 78.

⁵⁷ Se t.ex. 22 kap. 1 § OSL.

⁵⁸ Se t.ex. 27 kap. 3 § OSL.

⁵⁹ 27 kap. 1 § OSL.

⁶⁰ Prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 47.

ställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig. Med personuppgift avses all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person.

Kriteriet avseende rutinbetonade åtgärder i 2 kap. 6 § andra stycket TF, vilket alltså avser frågan om när avsedda s.k. potentiella handlingar ska anses förvarade hos en myndighet, innebär att en prövning ska göras som tar sikte på såväl nödvändiga arbetsinsatser och kostnader för en myndighet som de komplikationer i övrigt som en viss åtgärd kan föranleda.⁶¹ HFD har i ett fall ansett att en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad databehandling som kräver en arbetsinsats på 4–6 timmar inte är tillgänglig med rutinbetonade åtgärder (HFD 2015 ref. 25).

Det är svårt att på ett mer precist sätt göra uttalanden om vilka typer av sammanställningar som kan komma att anses vara förvarade vid berörda myndigheter i samband med utförandet av dataanalyser och urval. Det kan dock konstateras att den digitala teknik som finns i dag, och som kan förutses komma att utvecklas inom en snar framtid, med stor sannolikhet innebär att omfattande integritetskänsliga sammanställningar om enskilda kommer att kunna göras med rutinbetonade åtgärder.

Mot bakgrund av detta samt uppgifternas art anser vi att sekretesskyddet bör vara mycket starkt.⁶² Sekretessen bör därmed utformas antingen med ett omvänt skaderekvisit eller med absolut sekretess. Sekretessbestämmelser som innefattar ett omvänt skaderekvisit förekommer t.ex. inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden och inom Tullverket för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.⁶³ Omvända skaderekvisit ger i regel stöd för att uppgifter om t.ex. någons bostadsadress och anställning kan lämnas ut.⁶⁴

Absolut sekretess föreskrivs i ett fåtal sekretessbestämmelser. Det förekommer t.ex. som nämnts i verksamhet som avser bestämmande av skatt m.m. för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Absolut sekretess finns också i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för upp-

⁶¹ Prop. 2001/02:70, *Offentlighetsprincipen och informationstekniken*, s. 22.

⁶² Jfr prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 74–75 och prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 47.

⁶³ 26 kap. 1 § och 27 kap. 3 § OSL.

⁶⁴ Jfr prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.*, Del A, s. 181.

gifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde, inom kommunal familjerådgivning för uppgift som en enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen, i verksamhet som avser förande av eller uttag ur belastningsregistret eller andra register angående brott, samt för uppgifter om överläggningar hos domstol och annan myndighet.⁶⁵

I förarbetena till statistiksekretessen i nuvarande 24 kap. 8 § OSL anfördes att offentlighetsintresset i fråga om statistiskt primärmaterial är förhållandevis svagt medan integritetsintresset är påtagligt. Vidare angavs att Statistiska centralbyråns (SCB) register visserligen kan innehålla uppgifter om den enskilde som var för sig är relativt harmlösa. En sammanställning av sådana uppgifter ansågs dock emellertid ofta vara integritetskänslig. Även praktiska skäl ansågs tala för en förhållandevis långtgående statistiksekretess då SCB samlar in uppgifter dels direkt från enskilda, dels från myndigheter hos vilka uppgifterna kan vara antingen offentliga eller sekretessbelagda.⁶⁶

Regeringen har gjort motsvarande bedömningar som fördes fram om statistiksekretessen avseende sekretess hos Utbetalningsmyndigheten samt i fråga om Skatteverkets folkbokföringsverksamhet vid dataanalyser och urval.⁶⁷ SCB samlar dock in uppgifter från hela den statliga förvaltningen och om en stor del av landets befolkning. Det samma kan sägas gälla för den verksamhet som Utbetalningsmyndigheten ska bedriva. Våra förslag innebär inte att Skatteverket, Tullverket eller Kronofogdemyndigheten kommer att samla in uppgifter på samma omfattande sätt som dessa två myndigheter. Däremot behandlar Skatteverket redan inom ramen för sina uppdrag, genom inhämtning av uppgifter från enskilda och andra myndigheter, uppgifter om i princip hela Sveriges befolkning. Så är fallet både inom beskattningsverksamheten och folkbokföringsverksamheten. Skatteverket kommer genom våra förslag att kunna använda dessa uppgifter vid dataanalyser och urval, så länge de är nödvändiga för det specifika ändamålet i det enskilda fallet. Vi anser därför att motsvarande argument som fördes fram om statistiksekretessen även gör sig gällande avseende Skatteverkets dataanalyser och urval.

⁶⁵ 27 kap. 1 §, 27 kap. 2 § första stycket, 24 kap. 8 § första och andra styckena, 26 kap. 3 §, 35 kap. 3 och 4 §§ och 43 kap. 6 och 7 §§ OSL.

⁶⁶ Prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 262–263.

⁶⁷ Se prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 74 och prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 47.

Tullverket och Kronofogdemyndigheten behandlar inte uppgifter om en så stor del av befolkningen på det sätt som Skatteverket gör. Den personuppgiftsbehandling som kommer att ske vid dataanalyser och urval vid dessa myndigheter kan därför inte på samma sätt jämföras med den uppgiftsbehandling som sker hos SCB eller Skatteverket, eller som kommer att ske vid Utbetalningsmyndigheten. De föreslagna förbättrade möjligheterna att göra dataanalyser och urval innebär dock som ovan konstaterats att myndigheterna sannolikt kan göra mer omfattande sammanställningar av uppgifter med rutinbetonade åtgärder och att fler uppgifter om enskilda behandlas i ett sammanhang i stället för i enskilda ärenden. Även Tullverket och Kronofogdemyndigheten ges därför utökade möjligheter att skapa en mer omfattande bild av enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Mot denna bakgrund finns det enligt vår mening skäl att införa starka sekretessbestämmelser även för uppgifter i Tullverkets och Kronofogdemyndighetens verksamheter med dataanalyser och urval.

Vidare är insynsintresset avseende uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som behandlas vid myndigheterna inte lika stort som i förhållande till myndigheternas verksamhet⁶⁸ eller uppgifter i myndigheternas beslut.⁶⁹ Dataanalyser och urval innebär inte heller i sig myndighetsutövning. Vid dataanalyser och urval kan vidare som nämnts en mängd uppgifter samköras, och stora sammanställningar kan göras med rutinbetonade åtgärder.⁷⁰ Om sådana sammanställningar, t.ex. en lista med urvalsträffar eller en lista över de uppgifter om enskilda som har behandlats vid en viss dataanalys, kan bli offentliga uppkommer stora risker för enskildas personliga integritet. Det kan antas att det av en stor del av befolkningen skulle upplevas som integritetskränkande att aktuella uppgifter skulle bli offentliga.⁷¹ Även om vissa enskilda uppgifter till sin art är harmlösa kan sambearbetningen av uppgifter ge myndigheterna tillgång till en mer omfattande bild av enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.⁷² Dataanalyserna och urvalen görs även främst för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktigheter i myndigheternas

⁶⁸ Jfr prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 47.

⁶⁹ Jfr Bohlin, Alf (2015), *Offentlighetsprincipen*, 9 u, s. 181.

⁷⁰ Jfr 2 kap. 6 § andra stycket TF.

⁷¹ Jfr prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.*, Del A, s. 256.

⁷² Jfr prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 48.

respektive verksamhet. Integritetsintresset är alltså påtagligt i detta sammanhang och bedöms väga tyngre än behovet av den insyn som ett lägre sekretesskydd skulle ge.

Efter en sammantagen bedömning föreslår vi att absolut sekretess till skydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden bör gälla vid berörda myndigheters dataanalyser och urval, även om det finns ett visst insynsintresse. Myndigheter kan trots att absolut sekretess råder i allmänhet lämna ut s.k. avidentifierade uppgifter utan att risk för skada eller men uppkommer, även om det i vissa fall inte är tillräckligt för att hindra att sambandet mellan individen och uppgiften spåras.⁷³ Vidare tillgodoses insynsintresset genom att sekretess generellt sett inte gäller för beslut som fattats av myndigheterna.⁷⁴ Det uppstår inte heller några direkta konsekvenser för enskilda, som vid t.ex. betungande myndighetsbeslut, när myndigheterna utför dataanalyser och urval förrän ytterligare kontrollåtgärder eventuellt vidas i ett enskilt ärende. Dessutom gäller sekretessen inte heller i förhållande till den enskilde själv.⁷⁵

Vårt förslag innebär att sekretesskyddet för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden vid dataanalyser och urval blir mer långtgående än vad som gäller i övrigt i Tullverkets och Kronofogdemyndighetens verksamheter. Detsamma gäller för de ovan nämnda verksamheterna vid Skatteverket i vilka absolut sekretess inte gäller, exempelvis i verksamhet enligt lagen om stöd vid korttidsarbete. Så blir också fallet avseende vissa uppgifter inom folkbokföringsverksamheten. Av de skäl som anförts anser vi trots detta att det är befogat att införa absolut sekretess för aktuella uppgifter i samtliga dessa verksamheter. För Skatteverkets beskattningsverksamhet gäller dessutom redan absolut sekretess i vissa delar och detsamma gäller motsvarande verksamhet i den nuvarande analys- och urvalsdatan basen vid Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

⁷³ Jfr prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 84.

⁷⁴ Se t.ex. 27 kap. 2 § tredje stycket, 27 kap. 6 §, 34 kap. 1 § femte stycket och 34 kap. 6 § andra stycket OSL.

⁷⁵ Jfr 12 kap. 1 § OSL.

Närmare om den föreslagna sekretessens räckvidd och förhållande till befintlig sekretessreglering

Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten ska enligt våra förslag i kapitel 14 ges möjlighet att i högre grad behandla uppgifter för dataanalyser och urval. Vid dataanalyser och urval som görs i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel kommer enligt våra förslag till nya bestämmelser sekretess att gälla för uppgifter som då behandlas och som avser enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Detsamma kommer att gälla för dataanalyser och urval som Kronofogdemyndigheten utför i syfte att motverka överskuldssättning.

Med dataanalyser och urval menas enligt vår uppfattning inte några nya, självständiga, verksamhetsgrenar eller verksamheter inom Skatteverket, Tullverket eller Kronofogdemyndigheten. Det utgör verktyg som används i andra verksamheter och som också får användas redan i dag. Formuleringen är avsedd att avgränsa sekretessen så att den gäller när myndigheterna arbetar med dataanalyser och urval för de syften som föreslås anges i beskattningsdatalagen, folkbokföringsdatalagen, tulldatalagen och kronofogdedatalagen. I detta innefattas all den behandling som krävs för att utföra sådana dataanalyser och urval, såsom insamling, organisering, strukturering, lagring, bearbetning, framtagning, läsning, användning eller annan hantering av uppgifterna.

Våra förslag i avsnitt 14.8 innebär vidare att dataanalyser och urval ska kunna utföras i Skatteverkets beskattningsverksamhet, Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, Tullverkets verksamhet och Kronofogdemyndighetens verksamhet som faller under tillämpningsområdena för de föreslagna nya lagarna på dessa områden.⁷⁶ Det är enligt vår bedömning mest ändamålsenligt att begränsa de föreslagna sekretessbestämmelsernas räckvidd till de aktuella materiella verksamheterna inom respektive myndighet på det sätt som vi nu föreslår. Det ska alltså föreskrivas att sekretessen gäller vid dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel, samt motverka överskuldssättning för Kronofogdemyndigheten, i respektive verksamhet som pekats ut i beskattningsdatalagen, folkbokföringsdatalagen, tulldatalagen och kronofogdedatalagen. Sekretessbestämmelserna ska därför hänvisa till respektive nu nämnda lagars 2 § i vilka lagarnas materiella tillämpningsområden regleras. På detta sätt

⁷⁶ Se förslagen till beskattningsdatalag, folkbokföringsdatalag, tulldatalag och kronofogdedatalag.

tydliggörs inom vilka verksamheter sekretessbestämmelserna kommer att vara tillämpliga. Ordalydelsen innebär även att det är dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel respektive motverka överskudsättning som avses, vilket vi även föreslår ska anges i de föreslagna särskilda bestämmelserna om dataanalyser och urval (se avsnitt 14.8).

Hänvisningarna är endast avsedda att vara ett utpekande av just de verksamheter som anges i 2 § i lagarna. De behövs för att avgränsa sekretessbestämmelsernas räckvidd, men även för att t.ex. avseende Skatteverket och Tullverket tydliggöra att de inte omfattar dessa myndigheters brottsbekämpande verksamheter. Hänvisningarna ska enligt vår uppfattning inte tolkas så att andra bestämmelser som föreslås i de nya lagarna ska tillämpas eller att de påverkar omfattningen av sekretessbestämmelsernas räckvidd. I beskattningsdatalagen, tulldatalagen och kronofogdemyndighetsdatalagen föreslås exempelvis införas en bestämmelse som innebär att regleringen i dessa lagar inte ska gälla vid behandling av personuppgifter i Europeiska unionens gemensamma informationssystem. Dessa bestämmelser kommer dock sakna betydelse för sekretessbestämmelsernas räckvidd.

Vi har övervägt att i sekretessbestämmelserna i stället skriva ut vilka verksamheter som omfattas. Detta hade gjort det möjligt att direkt genom sekretessbestämmelserna kunna utläsa inom vilka verksamheter sekretessen gäller. För särskilt Skatteverkets beskattningsverksamhet hade dock bestämmelsen blivit omfattande och relativt svårläst med en sådan ordalydelse till följd av de verksamheter som omfattas av den nya beskattningsdatalagens tillämpningsområde. Eftersom sekretessen är avsedd att gälla i just de verksamheter som anges i 2 § beskattningsdatalagen, 2 § folkbokföringsdatalagen, 2 § tulldatalagen och 2 § kronofogdedatalagen anser vi bl.a. mot denna bakgrund att det är motiverat och mest tydligt att göra dessa hänvisningar i respektive sekretessbestämmelse. För att åstadkomma enhetlighet bör det göras avseende samtliga berörda myndigheter.

När myndigheterna arbetar med dataanalyser och urval kan samma uppgifter förekomma såväl i den verksamheten, som i enskilda ärenden. Vi har i avsnitt 14.9.2 bedömt att de uppgifter som behandlas vid dataanalyser och urval inte ska regleras genom en särskild databasreglering på det sätt som i dag gäller i t.ex. Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.⁷⁷ Att den juridiska konstruktionen databas inte

⁷⁷ Se 2 a kap. FdbL.

längre kommer att användas för att reglera en viss samling uppgifter som används gemensamt i en verksamhet kan tyckas försvåra avgränsningen av de uppgifter som får behandlas i sådan verksamhet, och som därmed också kommer att omfattas av de föreslagna sekretessreglernas räckvidd. Med dataanalyser och urval avses dock här en särskild typ av behandling av personuppgifter som ofta sker avgränsat från övrig verksamhet, och som ofta utförs eller övervakas av en enskild medarbetare eller en begränsad grupp av medarbetare vid myndigheterna. Denna typ av behandling ska även ske utan möjlighet till åtkomst för andra medarbetare som inte arbetar med sådana analyser och urval. Vidare har vi i avsnitt 14.3.1 närmare beskrivit vad som avses med dataanalyser och urval. Dessa beskrivningar kommer även att gälla för att avgöra de föreslagna sekretessbestämmelsernas räckvidd. Med dataanalyser avses användning av digitala verktyg och tekniker för att analysera stora mängder data, bl.a. för att upptäcka avvikelser, mönster, samband och andra riskindikatorer. Urval avser processen genom vilken urvalsträffar tas fram. För att få fram en urvalsträff används urvalsmodeller som har utformats utifrån det som har identifierats med hjälp av dataanalyser och urval. Urvalsträffar kan beskrivas som uppgifter som myndigheterna upptäckt och som innebär att det kan finnas anledning att anta är felaktiga.

De här föreslagna sekretessbestämmelserna är alltså avsedda att gälla i sådan mer begränsad verksamhet, dvs. inte när en enskild medarbetare handlägger ett enskilt ärende som ska avgöras genom någon form av beslut. Att handläggaren genom utförda dataanalyser och urval kan ha fått en indikation på att ett visst ärende behöver kontrolleras närmare förändrar inte detta förhållande. När det gäller andra processer som inom myndigheterna kan beskrivas genom att använda ord som analyser eller urval kommer inte heller dessa att omfattas av sekretessreglerna. Det gäller t.ex. när en enskild medarbetare inom Tullverket gör en bedömning vid tullfiltret (passagerarflödet) på en flygplats eller i en hamn som innebär att urval görs för att välja ut vissa uttag för kontroll.

Att den form av lagstiftning vi har valt för att reglera den behandling av personuppgifter som sker vid dataanalyser och urval inte heller för tankarna till en viss teknisk avgränsning för uppgiftshanteringen genom t.ex. en utpekad databas eller en uppgiftssamling är enligt vår mening inte heller avgörande för att de föreslagna sekretessbestämmelserna ska anses ha en tillräckligt tydlig räckvidd. Det av-

görande för om sekretessen i 22 kap. 1 a, 27 kap. 2 a och 3 a samt 34 kap. 10 b §§ OSL är tillämplig är i vilket sammanhang uppgifterna finns. Om en begäran om att få ut allmänna handlingar t.ex. avser handlingar i ett visst enskilt ärende blir de föreslagna sekretessbestämmelserna inte aktuella att tillämpa på uppgifter i handlingarna, eftersom uppgifterna då inte finns vid dataanalyser och urval för de angivna syftena. Begärs det däremot ut handlingar eller uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som har legat till grund för att vissa enskilda ärenden har valts ut för ytterligare kontroller, och urvalet har skett med hjälp av dataanalyser och urval, blir de föreslagna sekretessreglerna tillämpliga.

Det kan i sammanhanget nämnas att samma uppgifter kan finnas tillgängliga i flera olika delar av en myndighets verksamhet. Exempelvis innebär den nya regleringen om dataanalyser och urval i folkbokföringsdatabaslagen att uppgifter från folkbokföringsdatabasen ska få finnas i analys- och urvals-databasen och därmed även få behandlas i folkbokföringsverksamheten för att tillhandahålla information som behövs för dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga uppgifter.⁷⁸ I offentlighets- och sekretesslagen finns olika sekretessbestämmelser beroende på om uppgiften bl.a. förekommer i verksamhet som avser folkbokföringen, eller om uppgiften förekommer i verksamhet som avser förande av och uttag ur analys- och urvals-databasen enligt folkbokföringsdatabaslagen.⁷⁹

På motsvarande sätt kommer enligt vår uppfattning de föreslagna sekretessbestämmelserna att i vissa sammanhang bli tillämpliga på uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som förekommer vid arbetet med dataanalyser och urval, samtidigt som samma uppgift kan förekomma någon annanstans i berörda myndigheters verksamhet, t.ex. i ett ärende om revision eller skuldsanering, varvid andra sekretessbestämmelser blir tillämpliga. En viss uppgift om en enskilds adress som är offentlig när den t.ex. förekommer i ett folkbokföringsärende vid Skatteverket⁸⁰ kommer alltså att omfattas av sekretess om den förekommer i samband med Skatteverkets dataanalyser och urval.

⁷⁸ 1 kap. 4 a § och 2 a kap. 3 § första stycket FdbL.

⁷⁹ 22 kap. 1 § första stycket 1 och 22 kap. 1 a § OSL.

⁸⁰ Jfr 22 kap. 1 § OSL.

I sammanhanget kan även frågor kring konkurrens mellan sekretessbestämmelser uppkomma. I 7 kap. 3 § OSL finns en bestämmelse som reglerar detta. Där anges att om flera sekretessbestämmelser är tillämpliga på en uppgift hos en myndighet och en prövning i ett enskilt fall resulterar i att uppgiften inte är sekretessbelagd enligt en eller flera bestämmelser samtidigt som den är sekretessbelagd enligt en eller flera andra bestämmelser, ska de senare bestämmelserna ha företräde, om inte annat anges i denna lag.

Våra förslag är utformade så att bestämmelserna om sekretess vid dataanalyser och urval inte bör anses vara tillämpliga vid handläggning av ett ärende eftersom en enskild medarbetare vid någon av myndigheterna inte använder sådana verktyg i det sammanhanget. Skulle det trots allt uppkomma en situation då de berörda myndigheterna behöver beakta fler än en sekretessregel, avgör enligt vår uppfattning 7 kap. 3 § OSL vilken av sekretessreglerna som ska tillämpas på en viss uppgift.

Det kan här nämnas att de undantag från sekretess som finns i 22 kap., 27 kap. och 34 kap. OSL, t.ex. avseende beslut i vissa angivna ärenden⁸¹, inte bedöms påverkas av våra förslag till sekretessbestämmelser i verksamhet med dataanalyser och urval. Om sådana beslut däremot förekommer vid dataanalyser och urval, kan dessa komma att omfattas av sekretess i det sammanhanget.

Den absoluta sekretess vi föreslår ska gälla för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden vid myndigheternas dataanalyser och urval kommer också att gälla i förhållande till enskilda och andra myndigheter samt mellan olika självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheterna när sådana finns.⁸² Ibland måste dock myndigheter lämna ut uppgifter till andra. Det finns därför särskilda sekretessbrytande bestämmelser i lag eller förordning. I 10 kap. OSL finns allmänna bestämmelser som bryter sekretess. Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. I 10 kap. 27 § första stycket OSL regleras vidare den s.k. generalklausulen som anger att utöver vad som följer av vissa angivna bestämmelser i 10 kap. får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om

⁸¹ Se bl.a. 22 kap. 4 a § andra stycket, 27 kap. 2 § tredje stycket, 27 kap. 6 §, och 34 kap. 1 § femte stycket OSL.

⁸² 8 kap. 1 och 2 §§ OSL.

det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.⁸³ Utöver detta framgår av 10 kap. 28 § första stycket OSL att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Vidare finns i 12 kap. bestämmelser om sekretess i förhållande till den enskilde, där huvudregeln är att sekretess till skydd för en enskild inte gäller i förhållande till den enskilda själv.⁸⁴ Därutöver finns vissa bestämmelser som bryter sekretessen enligt vissa angivna bestämmelser i 22 kap., 27 kap. och 34 kap. OSL.⁸⁵

Trots att de föreslagna sekretessbestämmelserna föreskriver absolut sekretess kommer det alltså finnas vissa möjligheter för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten att lämna ut sådana uppgifter till andra myndigheter samt enskilda. Några behov av att föreslå ytterligare sekretessbrytande bestämmelser för uppgifter som berörs av de föreslagna sekretessbestämmelserna har inte identifierats. Om möjligheten till sådana utlämnanden behövs i större utsträckning än vad som är tillåtet i dag, får sådana behov tillgodoses i ett annat sammanhang än inom ramen för denna utredning.

Ändringar i offentlighets- och sekretesslagen

Vi föreslår alltså att det ska införas nya sekretessbestämmelser som innebär att absolut sekretess ska gälla för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden vid dataanalyser och urval som görs i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i Skatteverkets beskattningsverksamhet samt i Tullverkets och Kronofogdemyndighetens verksamheter. Hos Kronofogdemyndigheten ska sekretessen även omfatta dataanalyser och urval som görs i syfte att motverka överskuldssättning. Bestämmelserna bör omfatta dataanalyser och urval som utförs inom ramen för samma verksamheter som omfattas av de av oss föreslagna nya lagarnas tillämpningsområden. De ska därför innehålla en hänvisning till 2 § beskattningsdatalagen, 2 § folkbokföringsdatalagen, 2 § tulldatalagen och 2 § kronofogdedatalagen. De nya bestämmelserna om sekretess föreslås föras in i anslutning till de redan befintliga bestämmelserna om sekretess till skydd för

⁸³ Vissa undantag finns i 10 kap. 27 § andra och tredje styckena.

⁸⁴ 12 kap. 1 § OSL.

⁸⁵ Se t.ex. 22 kap. 3 a §, 27 kap. 7–9 §§ och 34 kap. 5 § OSL.

enskild vid respektive berörd verksamhet vid myndigheterna. Bestämmelserna bör därför föras in som nya 27 kap. 2 a och 3 a §§ samt 34 kap. 10 b § OSL. Närmast före 34 kap. 10 b § OSL bör även en ny rubrik införas.

När det gäller Skatteverkets folkbokföringsverksamhet bör den befintliga bestämmelsen om sekretess i verksamhet som avser förande av och uttag ur analys- och urvalsdatan i 22 kap. 1 a § OSL behållas men ändras i enlighet med vad som anförts ovan.

15.3.2 Sekretessen ska gälla i högst 20 eller 50 år

Vårt förslag: För uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i en allmän handling ska sekretessen hos Skatteverket och Tullverket gälla i högst tjugo år.

För uppgift om enskildas ekonomiska förhållanden i en allmän handling ska sekretessen hos Kronofogdemyndigheten gälla i högst tjugo år. Om uppgiften avser den enskildes personliga förhållanden ska dock sekretessen gälla i högst femtio år.

Skälen för vårt förslag

Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten kommer att behandla en stor mängd uppgifter om enskilda vid dataanalyser och urval som vi föreslår ska omfattas av absolut sekretess. Uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden hålls i allmänhet hemliga i maximalt 20 år.⁸⁶ När det gäller uppgifter om enskildas personliga förhållanden förekommer sekretessperioder upp till 70 år.⁸⁷

För uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden gäller sekretessen i Skatteverkets beskattningsverksamhet och hos Tullverket i högst 20 år.⁸⁸ För uppgift om avgift enligt lagen om avgift till registrerat trossamfund gäller dock skattesekretessen i högst 70 år.⁸⁹ Hos Kronofogdemyndigheten förekommer sekretess som gäller i högst 20 år för enskildas ekonomiska förhållanden, och 50 år

⁸⁶ Jfr prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 87. Se även prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 48 och Bohlin, Alf (2015), *Offentlighetsprincipen*, 9 u, s. 182.

⁸⁷ Bohlin, Alf (2015), *Offentlighetsprincipen*, 9 u, s. 182.

⁸⁸ 27 kap. 1 § femte stycket och 27 kap. 3 § fjärde stycket OSL.

⁸⁹ 27 kap. 1 § femte stycket OSL.

för enskildas personliga förhållanden beroende på i vilken verksamhet uppgifterna förekommer.⁹⁰ Sekretessen till skydd för enskilds personliga förhållanden vid folkbokföring m.m. gäller i högst 70 år.⁹¹ För uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts analys- och urvalsdatan i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet gäller dock sekretessen i högst 20 år.⁹²

Som jämförelse gäller sekretessen för uppgift om enskildas personliga förhållanden hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i högst 70 år.⁹³ Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behandlar dock en stor mängd känsliga personuppgifter som rör enskilds personliga förhållanden, t.ex. uppgifter om sjukdomstillstånd.⁹⁴ Det kommer inte bli fråga för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten att behandla sådana mängder känsliga personuppgifter vid dataanalyser och urval. En stor del av de uppgifter om enskilda som behandlas hos berörda myndigheter gäller enskildas ekonomiska förhållanden, med undantag för vissa uppgifter om t.ex. hälsotillstånd, tidigare brottslighet eller religiösa övertygelse. Flerparten av de uppgifter som kommer att behandlas vid dataanalyser och urval härrör vidare från myndigheternas egna verksamheter och de uppgifter som hämtas in måste vara nödvändiga för dessa. Uppgifterna kommer endast att få behandlas i verksamheten så länge de behövs för ändamålet med behandlingen (se avsnitt 14.11.4).⁹⁵

Vid en sammantagen bedömning anser vi att den grundprincip som gäller för sekretesstidens längd vad gäller enskildas ekonomiska förhållanden bör gälla för sådana uppgifter även här. I fråga om uppgifter om enskildas personliga förhållanden bör sekretesstidens längd huvudsakligen följa vad som annars generellt sett gäller i myndigheternas verksamheter, då en stor del av uppgifterna kommer hämtas därifrån. För folkbokföringsverksamheten bör dock samma sekretesstid gälla för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som nyligen införts avseende den nuvarande analys- och urvalsdatan, dvs. högst 20 år.

⁹⁰ Se bl.a. 34 kap. 1 och 6 §§ OSL.

⁹¹ 22 kap. 1 § OSL.

⁹² 22 kap. 1 a § OSL.

⁹³ 28 kap. 1 § OSL.

⁹⁴ Prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 48.

⁹⁵ Personuppgifter får dock behandlas under längre tid för arkivändamål av allmänt intresse, se bl.a. artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen.

Vi föreslår därför att för uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i en allmän handling ska sekretessen hos Skatteverket och Tullverket gälla i högst 20 år. Att sekretess för uppgift om avgift enligt lagen om avgift till registrerat trossamfund gäller i 70 år enligt 27 kap. 1 § femte stycket OSL föranleder inte någon annan bedömning då det inte bör komma i fråga att behandla uppgifter vid aktuella dataanalyser och urval under så lång tid. Samma sekretesstid föreslås gälla hos Kronofogdemyndigheten för uppgift om enskildas ekonomiska förhållanden i en allmän handling. Om uppgiften avser den enskildes personliga förhållanden ska dock sekretessen hos Kronofogdemyndigheten gälla i högst 50 år.

15.3.3 Tystnadsplikten ska ha företräde framför meddelarfriheten

Vårt förslag: Tystnadsplikten som följer av de nya och ändrade sekretessbestämmelserna avseende uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden ska ha företräde framför meddelarfriheten.

Skälen för vårt förslag

Som nämns i avsnitt 15.2.3 ovan regleras meddelarfriheten i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Rätten att meddela uppgifter till grundlagsskyddade medier för offentliggörande och publicering går i regel före den tystnadsplikt som sekretess innebär.⁹⁶ Bestämmelser om tystnadsplikt kan dock genom föreskrifter i offentlighets- och sekretesslagen ges företräde framför meddelarfriheten.⁹⁷

Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten hanterar uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som inhämtas från de egna verksamheterna samt från andra myndigheter. I vissa fall omfattas uppgifterna av tystnadsplikt hos myndigheterna. För Skatteverkets beskattningsverksamhet och Tullverket råder t.ex. i stor utsträckning en inskränkt meddelarfrihet⁹⁸, medan det i Krono-

⁹⁶ 1 kap. 7 § TF och 1 kap. 10 § YGL.

⁹⁷ 7 kap. 22 § första stycket 3 TF och 5 kap. 4 § första stycket 3 YGL.

⁹⁸ 27 kap. 10 § OSL.

fogdemyndighetens verksamhet, med vissa undantag, ofta råder meddelarfrihet.⁹⁹

Vidare framgår av avsnitt 15.2.3 att det i fråga om sekretessregler utan skaderekvisit kan finnas större anledning att överväga undantag från meddelarfriheten än i andra fall. Det bör också beaktas om en uppgift har lämnats av en enskild i en förtroendesituation eller om uppgiften hänför sig till ett ärende om myndighetsutövning. I det förra fallet bör meddelarfrihet normalt vara utesluten. När det gäller uppgifter av det senare slaget bör däremot meddelarfrihet oftast föreligga.¹⁰⁰

Vi föreslår ovan att absolut sekretess ska gälla för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i myndigheternas verksamheter som avser dataanalyser och urval. Intresset av att offentliggöra uppgifter motiveras främst av behovet av insyn i och granskning av myndigheternas verksamhet. Uppgifterna hänför sig dock inte till ett ärende som innefattar myndighetsutövning. Vidare kommer tjänstemän vid myndigheterna inte att vara förhindrade att informera om missförhållanden vid dataanalyser och urval, t.ex. misstankar om att urval görs på grundval av etnicitet på ett sätt som inte är tillåtet.¹⁰¹ Det förhållandet att tystnadsplikten ges företräde framför meddelarfriheten hindrar endast myndighetens anställda från att lämna uppgifter om enskilda. Det innebär att en anställd inte skulle få lämna uppgifter om vilka enskilda som omfattas av en urvalsträff eller liknande.¹⁰²

Vi bedömer mot denna bakgrund att den tystnadsplikt som följer av de föreslagna sekretessbestämmelserna ska ha företräde framför meddelarfriheten.

⁹⁹ 34 kap. 11 § OSL.

¹⁰⁰ Prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.*, Del A, s. 111–112.

¹⁰¹ Jfr prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 77 och SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 401.

¹⁰² Jfr prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 77.

15.3.4 Ändringar av vissa ytterligare bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen med anledning av våra förslag

Vårt förslag: Sekretessbestämmelserna till skydd för enskildas intressen vid dataanalyser och urval i Skatteverkets beskattningsverksamhet och Tullverkets verksamhet ska inte omfattas av bestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen som reglerar vad som gäller för uppgift i mål hos domstol.

Sekretessbestämmelserna till skydd för enskildas intressen vid dataanalyser och urval i Skatteverkets beskattningsverksamhet, Tullverkets verksamhet och Kronofogdemyndighetens verksamhet ska gälla avseende internationella avtal under de förutsättningar som anges om detta i offentlighets- och sekretesslagen.

Vidare ska de sekretessbrytande bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen gentemot förvaltare i en enskilds konkurs som gäller i Skatteverkets beskattningsverksamhet samt hos Tullverket och Kronofogdemyndigheten inte omfatta de nya sekretessbestämmelserna till skydd för enskildas intressen vid dataanalyser och urval.

Skälen för vårt förslag

Vissa bestämmelser i 27 och 34 kap. OSL påverkas av våra förslag

Genom att de nya sekretessbestämmelserna till skydd för enskildas intressen vid dataanalyser och urval i Skatteverkets beskattningsverksamhet samt i Tullverkets verksamhet föreslås placeras i 27 kap. 2 a och 3 a §§ OSL kommer vissa andra sekretessregler i samma kapitel att påverkas. Bestämmelserna i 27 kap. 4, 5 och 8 §§ innehåller nämligen hänvisningar till andra paragrafer i samma kapitel som får till följd att de föreslagna 27 kap. 2 a och 3 a §§ omfattas av dessa bestämmelser i enlighet med nuvarande lydelse. Detta får betydelse för bl.a. Skatteverkets och Tullverkets tillämpning av sekretessbestämmelserna i det aktuella kapitlet. Nedan görs bedömningar av om våra förslag kräver ändringar av 27 kap. 4, 5 eller 8 §§ OSL.

På motsvarande sätt innebär den föreslagna sekretessbestämmelsen i 34 kap. 10 b § OSL avseende Kronofogdemyndighetens dataanalyser och urval att vissa andra bestämmelser i 34 kap. OSL bör ses

över. Nedan görs även en bedömning av om några ändringar behöver genomföras även avseende sekretessregler i detta kapitel.

Det ska göras ändringar av hänvisningar i 27 kap. 4 § OSL som avser mål hos domstol

I 27 kap. 4 § OSL anges att sekretessen enligt 1–3 §§ gäller för uppgift i mål hos domstol, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Detsamma gäller enligt bestämmelsen uppgift som med anledning av ett överklagande hos domstol registreras hos en annan myndighet enligt 5 kap. 2 § första stycket 3 eller 4. Av bestämmelsen framgår också att om en domstol i ett mål får en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet och uppgiften saknar betydelse i målet, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos domstolen.

Den aktuella paragrafen är tillämplig i skatteprocessen för domstolarnas del och innebär att ett rakt skaderekvisit då gäller. Det raka skaderekvisitet för uppgift i mål ska tillämpas på alla uppgifter som är av betydelse i målet. För att vara av betydelse i målet ska en uppgift hänföra sig till en fråga som är föremål för domstolens prövning. Att en inkomstbeskattning överklagas på någon punkt, t.ex. därför att ett yrkande i en inkomstdeklaration om avdrag inte har följts, medför alltså inte att alla uppgifter i deklarationen omfattas av den offentlighet som råder i skatteprocessen i domstol. Uppgifter, som inte på detta sätt har betydelse i målet och som har erhållits från en annan myndighet, där de är sekretessbelagda, behåller den sekretess som de har hos den andra myndigheten.¹⁰³

Vi bedömer att det saknas anledning att låta 27 kap. 4 § OSL omfatta de föreslagna bestämmelserna i 27 kap. 2 a och 3 a §§ OSL. Med stor sannolikhet kommer de uppgifter som behandlas vid myndigheternas dataanalyser och urval och som omfattas av sekretess enligt de föreslagna bestämmelserna inte att finnas i ett ärende vid myndigheterna, annat än t.ex. urvalsträffen som kan ha initierat ärendet. Om uppgifter som härrör från Skatteverkets eller Tullverkets dataanalyser och urval ändå tas in i ett ärende, kommer uppgifterna att omfattas av den sekretess som gäller för ärendet, dvs. exempelvis skatte sekretessen i 27 kap. 1 § första stycket OSL eller sekretessen vid Tull-

¹⁰³ Prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 258–259.

verket enligt 27 kap. 3 § första stycket OSL. Om ärendet sedan överlämnas till domstol efter överklagande kommer uppgifterna redan att omfattas av sekretessregeln i 27 kap. 4 § OSL till följd av att uppgiften i ett sådant fall omfattas av den sekretess som gäller i ärendet vid Skatteverket eller Tullverket. Om uppgifterna har betydelse i målet hos domstolen, kommer därmed ett rakt skaderekvisit att gälla vid domstolen – på samma sätt som för alla andra uppgifter som omfattas av sekretess enligt 27 kap. 1–3 §§ OSL. Om uppgiften däremot saknar betydelse i målet, blir sekretessbestämmelsen som gäller i ärendet vid myndigheterna tillämplig på uppgifterna även hos domstolen.

Mot denna bakgrund anser vi att bestämmelsen i 27 kap. 4 § OSL ska ändras så att det i stället anges att sekretessen enligt 1, 2 och 3 §§ gäller för de aktuella uppgifterna. På detta sätt kommer inte de nya föreslagna bestämmelserna i 27 kap. 2 a och 3 a §§ OSL att omfattas av ordalydelsen.

Någon ändring av hänvisningar i 27 kap. 5 § OSL som avser internationella avtal ska inte göras

I 27 kap. 5 § första stycket anges att sekretessen enligt 1–4 §§ gäller, i den utsträckning riksdagen har godkänt ett avtal om detta med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, i ärende om handräckning eller bistånd som en svensk myndighet lämnar åt en myndighet eller något annat organ i den staten eller inom den mellanfolkliga organisationen i verksamhet som motsvarar den som avses i nämnda paragrafer. Av andra stycket framgår att sekretess gäller, i den utsträckning riksdagen har godkänt ett avtal om detta med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, hos en myndighet i verksamhet som avses i 1–4 §§ för sådan uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som myndigheten förfogar över på grund av avtalet. I tredje stycket anges att om sekretess gäller enligt andra stycket, får de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 5 c §, 15–27 §§ och 28 § första stycket inte tillämpas i strid med avtalet. I fjärde stycket anges att för uppgift i en allmän handling gäller sekretessen enligt andra stycket i högst tjugo år.

Paragrafen reglerar när skattesekretess gäller i ärenden om handräckning eller bistånd där Sverige biträder en annan stat eller mellanfolklig organisation till följd av ett internationellt avtal, samt tar sikte på sekretessbelagda uppgifter som en myndighet förfogar över på

grund av ett internationellt avtal. Sekretessen enligt första stycket infördes genom 1980 års sekretesslag¹⁰⁴ och grundade sig i att Sverige hade ingått avtal med de nordiska länderna och vissa andra stater, som innebar att Sverige hade åtagit sig att bl.a. driva in skatt åt de avtalslutande staterna. Enligt dessa avtal skulle svenska sekretessbestämmelser tillämpas på uppgifter som enligt ett avtal lämnas till Sverige.¹⁰⁵ I dag förutsätter bestämmelsen att det finns ett avtal som godkänts av riksdagen. Ett exempel på en överenskommelse där Sverige biträder en annan stat är Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden, vilken Sverige anslutit sig till.¹⁰⁶ Sekretessen i andra stycket har bl.a. tillkommit för att underlätta ett uppgiftsutbyte med utländska stater.¹⁰⁷ Om sekretess gäller enligt andra stycket får de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 5 c §, 15–27 §§ och 28 § första stycket OSL inte tillämpas i strid med avtalet (27 kap. 5 § tredje stycket OSL).

De uppgifter som behandlas vid Skatteverkets och Tullverkets dataanalyser och urval kommer i princip inte att avse uppgifter som Sverige fått för att hjälpa andra stater, eller som Sverige förfogar över på grund av ett sådant internationellt avtal som avses i 27 kap. 5 § OSL. Det kan dock tänkas att Skatteverket eller Tullverket kommer att använda uppgifter vid dataanalyser och urval som myndigheterna förfogar över till följd av internationella avtal, vilket även innefattar olika EU-rättsakter, under förutsättning att särskilda användningsbegränsningar inte finns. För uppgifter enligt föreslagna 27 kap. 2 a och 3 a §§ OSL kommer absolut sekretess att gälla, på samma sätt som enligt 27 kap. 5 § OSL. En skillnad är dock att vissa sekretessbrytande bestämmelser inte gäller om sekretess gäller enligt 27 kap. 5 § andra stycket (se 27 kap. 5 § tredje stycket).

För att det inte ska råda några oklarheter kring vilka sekretessbestämmelser som gäller om uppgifter som används vid dataanalyser och urval bl.a. är sådana som myndigheterna förfogar över till följd av ett internationellt avtal, anser vi att bestämmelsen i 27 kap. 5 § OSL bör kvarstå oförändrad. Det kommer då inte heller att finnas några situationer där absolut sekretess inte råder. Det innebär följ-

¹⁰⁴ Sekretesslag (1980:100).

¹⁰⁵ Prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.*, Del A, s. 262.

¹⁰⁶ Se lag (1990:313) om Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden. Se även Lenberg m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen* (2023, version 27, JUNO), kommentaren till 27 kap. 5 § OSL.

¹⁰⁷ Prop. 1987/88:41, *om sekretesskyddet för vissa myndighetsregister m.m.*, s. 15.

aktligen att de föreslagna sekretessreglerna i 27 kap. 2 a och 3 a §§ OSL kommer att omfattas av 27 kap. 5 § OSL. Vi har heller inte funnit några skäl för motsatt ståndpunkt, dvs. att 27 kap. 5 § OSL inte bör omfatta föreslagna sekretessregler avseende dataanalyser och urval.

Det ska göras ändringar av hänvisningar i 27 kap. 8 § OSL som avser sekretessbrytande bestämmelser

I 27 kap. 8 § första stycket anges att sekretessen enligt 1–4 §§ inte hindrar att uppgift i ärende om revision lämnas till en förvaltare i den enskildes konkurs. Enligt andra stycket hindrar inte sekretessen enligt 2–4 §§ att uppgift i ärende enligt lagen om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter lämnas till en förvaltare i den enskildes konkurs. I tredje stycket anges att om en myndighet med stöd av första eller andra stycket lämnar en uppgift till en konkursförvaltare, får myndigheten vid utlämnandet göra ett förbehåll som inskränker konkursförvaltarens rätt att lämna uppgiften vidare eller att utnyttja den. Ett sådant förbehåll får inte innebära ett förbud att utnyttja uppgiften om den behövs för att förvaltaren ska kunna fullgöra sina skyldigheter med anledning av konkursen.

Denna paragraf innebär att uppgifter som annars omfattas av sekretess i vissa fall får lämnas till en konkursförvaltare i den enskildes konkurs. Till skillnad från bestämmelserna i 27 kap. 4 och 5 §§ OSL innefattar 27 kap. 8 § alltså en sekretessbrytande bestämmelse.

Om uppgifter som behandlas vid myndigheternas dataanalyser och urval, och som omfattas av sekretess enligt de föreslagna bestämmelserna, förekommer i ett ärende om revision eller ärende enligt lagen om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter kommer uppgifterna att omfattas av den sekretess som gäller i dessa ärenden och inte av den särskilda sekretessen för uppgifter vid myndigheternas dataanalyser och urval. Mot denna bakgrund saknas det enligt vår mening skäl att låta sekretessbestämmelsen i 27 kap. 8 § OSL omfatta de föreslagna bestämmelserna i 27 kap. 2 a och 3 a §§ OSL.

Vi anser följaktligen att 27 kap. 8 § OSL ska ändras så att det i första stycket i stället anges att sekretessen enligt 1, 2, 3 och 4 §§ inte hindrar att aktuella uppgifter lämnas ut under de förutsättningar som där anges. Vidare ska andra stycket ändras så att det i stället anges att sekretessen enligt 2, 3 och 4 §§ inte hindrar att vissa uppgifter lämnas ut under de förutsättningar som där anges.

Det ska göras ändringar av hänvisningar i 34 kap. 4 § OSL som avser internationella avtal

I 34 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild vid utsökning och indrivning, skuldsanering m.m. Enligt 34 kap. 4 § första stycket gäller sekretess i den utsträckning riksdagen har godkänt ett avtal om detta med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, hos en myndighet i verksamhet som avses i 1–3 §§ för sådan uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som myndigheten förfogar över på grund av avtalet. I andra stycket föreskrivs att om sekretess gäller enligt första stycket, får de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket inte tillämpas i strid med avtalet.

Bestämmelsen infördes 1987 i samma paragraf i 1980 års sekretesslag som föreskrev sekretess avseende internationella avtal för uppgifter i Skatteverkets och Tullverkets verksamheter, vilket i dag regleras i 27 kap. 5 § andra stycket OSL.¹⁰⁸ Motiven till denna bestämmelse är alltså desamma som avseende motsvarande sekretess i verksamheter som bedrivs av Skatteverket och Tullverket. Vi anser därför, av samma skäl som vi anfört ovan avseende 27 kap. 5 § OSL, att bestämmelsen i 34 kap. 4 § även ska innefatta en hänvisning till den föreslagna sekretessregeln i 34 kap. 10 b §. Det kommer då inte att uppstå en situation i vilken det är oklart vilket sekretesskydd som gäller, utan sekretessen kommer vara absolut även i sådana situationer som anges i 34 kap. 4 § OSL. Därtill kommer vissa i 34 kap. 4 § andra stycket angivna sekretessbrytande bestämmelser inte att vara tillämpliga på det sätt som där anges om förutsättningarna i första stycket är uppfyllda.

Vi anser följaktligen att 34 kap. 4 § bör ändras så att det i första stycket anges att sekretess gäller, i den utsträckning riksdagen har godkänt ett avtal om detta med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, hos en myndighet i verksamhet som avses i 1–3 och 10 b §§ för sådan uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som myndigheten förfogar över på grund av avtalet.

¹⁰⁸ Se prop. 1987/88:41, om sekretesskyddet för vissa myndighetsregister m.m., s. 31.

Någon ändring av hänvisningar i den sekretessbrytande bestämmelsen i 34 kap. 5 § OSL ska inte göras

I 34 kap. 5 § första stycket OSL anges att sekretessen enligt 1–3 §§ inte hindrar att uppgifter om en enskild lämnas till förvaltare i den enskildes konkurs. I andra stycket föreskrivs att om en myndighet med stöd av första stycket lämnar uppgift till en konkursförvaltare, får myndigheten vid utlämnandet göra förbehåll som inskränker konkursförvaltarens rätt att lämna uppgiften vidare eller att utnyttja den. Ett sådant förbehåll får inte innebära ett förbud att utnyttja uppgiften om den behövs för att förvaltaren ska kunna fullgöra sina skyldigheter med anledning av konkursen.

Bestämmelsen avser Kronofogdemyndighetens verksamhet med bl.a. utsökning och indrivning samt verksamhet enligt lagen om näringsförbud och motsvarar den som finns i 27 kap. 8 § OSL beträffande Skatteverket och Tullverket. Bestämmelsen bryter alltså sekretessen avseende vissa uppgifter om en enskild i de fall uppgifterna lämnas till förvaltare i den enskildes konkurs.

Av samma skäl som anges ovan avseende bestämmelsen i 27 kap. 8 § OSL anser vi att den nya sekretessbestämmelsen i 34 kap. 10 b § OSL inte ska omfattas av den sekretessbrytande bestämmelsen i 34 kap. 5 § OSL. Bestämmelsen i 34 kap. 5 § OSL behöver därför inte ändras till följd av förslaget till en ny sekretessbestämmelse i 34 kap. 10 b § OSL.

15.4 Sekretess till skydd för vissa allmänna intressen vid dataanalyser och urval

Vårt förslag: Sekretess ska gälla för uppgift om metoder, modeller och riskfaktorer som hänför sig till dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel, om det kan antas att det allmännas syfte med sådana analyser och urval motverkas om uppgiften röjs och analyserna och urvalen rör Skatteverkets beskattnings- eller folkbokföringsverksamheter eller Tullverkets och Kronofogdemyndighetens verksamheter som omfattas av de nya lagarna.

Secretessen ska också gälla i Kronofogdemyndighetens verksamhet enligt kronofogdedatalagen för sådana uppgifter som hänför sig till dataanalyser och urval i syfte att motverka överskuld-sättning.

Skälen för vårt förslag

Befintliga sekretessbestämmelser utgör inte ett tillräckligt skydd

I arbetet med dataanalyser och urval utformar myndigheterna olika analyser, tar fram riskfaktorer och utvecklar urvalsmodeller i syfte att få fram ett urval av bl.a. ärenden som det kan finnas anledning att kontrollera närmare på grund av identifierade risker för fel eller felaktiga uppgifter. Om allmänheten ges fullständig insyn i denna verksamhet riskerar det att leda till att t.ex. de riskfaktorer, metoder eller urvalsmodeller som identifierats och används kan komma att utnyttjas för att undvika ytterligare kontroll eller på ett sådant sätt att fel inte skulle fångas upp med hjälp av verktygen.¹⁰⁹ Det riskerar att leda till att syftet med myndigheternas dataanalyser och urval, nämligen att förebygga, förhindra och upptäcka fel, går förlorat. För Kronofogdemyndighetens del avser det också dataanalyser och urval för att motverka överskuldssättning. Mot denna bakgrund finns det enligt vår mening ett behov av att till viss del begränsa insynen i denna verksamhet.

I offentlighets- och sekretesslagen finns vissa sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen.¹¹⁰ I 17 kap. regleras sekretess till skydd främst för myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn. Enligt 17 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift om planläggning eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs. Av skaderekvisitet följer att en uppgift som ska användas vid flera granskningstillfällen, t.ex. checklistor för revision, inte får lämnas ut så länge uppgiften används i granskningsverksamheten men att utlämnande ska ske, när uppgiften inte längre ska användas.¹¹¹ Uppgifter som kan skyddas av sekretess är kontrolluppgifter och liknande uppgifter som samlas in för en skatterevision. Andra uppgifter som kan omfattas är t.ex. uppgifter som rör de personer eller myndigheter som ska bli föremål för granskning, tiden för granskningen och granskningsplaner.¹¹² Om en myndighet samlar in specifika uppgifter om en enskild person, t.ex. genom tredjemans-

¹⁰⁹ Jfr prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 80.

¹¹⁰ Avdelning IV i OSL.

¹¹¹ Prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.*, Del A, s. 138.

¹¹² Lenberg m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar* (2 december 2022, Version 26, JUNO), kommentaren till 17 kap. 1 §.

förelägganden eller beslut om revision hos tredje man, har det i kammarrättspraxis ansetts att myndigheten inte längre är i ett stadium av planläggning och förberedelse för inspektion, revision eller annan granskning beträffande den personen, utan att en pågående granskning då kan anses ha påbörjats. I sådana fall är bestämmelsen i 17 kap. 1 § OSL inte tillämplig.¹¹³

De uppgifter om bl.a. analysmetoder, riskindikatorer och urvalsmodeller som Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten innehar och kommer att inneha vid arbetet med dataanalyser och urval skulle kunna tänkas vara uppgifter om planläggning eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra som avses i 17 kap. 1 § OSL. Berörda myndigheter utför själva sådan verksamhet i olika hänseenden och arbetet med dataanalyser och urval sker i syfte att bl.a. identifiera var det finns störst risk för fel, vilket sker före det att ett faktiskt ärende inleds mot t.ex. ett specifikt skattesubjekt.¹¹⁴ Uppgifter i form av t.ex. riskindikatorer är också sådana uppgifter som, i likhet med checklistor för revision eller liknande, kan användas för flera granskningsfall. I kammarrättspraxis har sekretessbestämmelsen tillämpats så att den har ansetts omfatta riskprofiler som utvecklas och används löpande i Försäkringskassans verksamhet med kontroll eller granskning av förmånsärenden samt utfallet av en riskprofil som visar på ett behov av att granska ett ärende. Profilerna och uppgifterna som hänför sig till arbetet med dem har ansetts utgöra sådana uppgifter om förberedelse för granskning som avses i 17 kap. 1 § OSL, och det har enligt Kammarrätten i Stockholm kunnat antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgifterna röjs. Uppgifterna har alltså bedömts omfattas av sekretess, så länge de används i verksamheten.¹¹⁵

Regeringen har i propositionen Utbetalningsmyndigheten uttalat att det genom 17 kap. 1 § OSL finns vissa möjligheter för myndigheter som använder sig av riskbaserade urvalsmodeller i sin kontrollverksamhet att sekretessbelägga uppgifter om sådana urvalsmodeller. Eftersom den bestämmelsen tar sikte på förberedande åtgärder som vidtas av en myndighet som ska utföra en revision, inspektion eller

¹¹³ Kammarrätten i Stockholms beslut den 7 oktober 2010 i mål nr 3922-10.

¹¹⁴ När en viss granskning för bl.a. kontroll av skatt eller avgift till staten har påbörjats kan uppgifter som hänför sig till sådan verksamhet i stället bli aktuella att sekretessbelägga med stöd av 17 kap. 2 § OSL.

¹¹⁵ Se Kammarrätten i Stockholms domar den 4 februari 2022 i mål nr 8358-21 och 8359-21.

granskning som främst kan leda till en åtgärd med direkt effekt för den granskade, har regeringen dock bedömt att den bestämmelsen inte är tillämplig på Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Regeringen har därefter konstaterat att det mot denna bakgrund inte fanns någon sekretessbestämmelse som ger ett starkt skydd för uppgifter om metoder, modeller och riskfaktorer hänförliga till myndigheternas dataanalyser och urval.¹¹⁶ Det har därefter införts en bestämmelse i 17 kap. 1 b § OSL som föreskriver att sekretess gäller för uppgift om metoder, modeller och riskfaktorer som hänför sig till dataanalyser och urval för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar, om det kan antas att det allmännas syfte med verksamheten motverkas om uppgiften röjs. Bestämmelsen träder i kraft den 1 januari 2024.

Regeringen har gjort en liknande bedömning i en proposition avseende dataanalyser och urval i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. I denna proposition har regeringen bedömt att bestämmelsen i 17 kap. 1 § OSL inte utgör ett tillräckligt skydd för det utvecklade arbetet med dataanalyser och urval som regeringen i samma proposition föreslog att Skatteverket skulle få bedriva inom folkbokföringsverksamheten.¹¹⁷ Det har därefter införts en sekretessbestämmelse i 17 kap. 1 a § OSL som gäller för uppgift om metoder, modeller och riskfaktorer som hänför sig till dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga uppgifter i folkbokföringsverksamheten.

Mot denna bakgrund står det enligt vår uppfattning inte helt klart att Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten vid varje tillfälle kommer att ha möjlighet att med stöd av 17 kap. 1 § OSL sekretessbelägga uppgifter om t.ex. metoder, modeller och riskfaktorer som hänför sig till dataanalyser och urval på det sätt vi anser är nödvändigt. Samtliga dessa uppgifter skulle i vissa situationer möjligen inte kunna anses vara uppgifter om förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som myndigheterna ska göra, t.ex. vid testning av en urvalsmodells funktionalitet. Detsamma gäller i de fall Kronofogdemyndigheten använder dataanalyser och urval i sitt arbete med att motverka överskuldssättning. Analyserna och urvalen kommer inte heller alltid leda till att Skatteverket, Tullverket

¹¹⁶ Prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 80–81.

¹¹⁷ Prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 51.

eller Kronofogdemyndigheten genomför, eller ens planlägger, en kontroll mot en viss enskild.

Vi bedömer sammantaget att sekretessbestämmelsen i 17 kap. 1 § OSL inte utgör ett tillräckligt skydd för de uppgifter som behandlas när berörda myndigheter utför dataanalyser och urval. Vi har inte heller identifierat någon annan sekretessbestämmelse till skydd för myndigheternas analys- och urvalsverksamhet som skulle kunna vara tillämplig på de aktuella uppgifterna.

Nya regler om sekretess för Skatteverkets beskattningsverksamhet, Tullverket och Kronofogdemyndigheten medan befintlig sekretess i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, med vissa ändringar, kan behållas

Vi anser att det behöver finnas sekretessbestämmelser som innebär att myndigheterna i vissa fall kan sekretessbelägga uppgifter hänförliga till myndigheternas arbete med dataanalyser och urval. Vid utformningen av sekretessbestämmelsen bör förebilden vara motsvarande bestämmelse som finns i 17 kap. 1 a § OSL samt den sekretessbestämmelse i 17 kap. 1 b § OSL som träder i kraft den 1 januari 2024, vilket är avsett att bidra till en enhetlighet avseende myndigheters verksamheter som är näraliggande varandra. Sekretess bör därför gälla för uppgift om metoder, modeller och riskfaktorer som hänför sig till dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i Skatteverkets beskattningsverksamhet samt i Tullverkets och Kronofogdemyndighetens verksamheter, om det kan antas att det allmännas syfte med sådana analyser och urval motverkas om uppgiften röjs. Sekretessen bör även gälla i Kronofogdemyndighetens verksamhet enligt kronofogdedatalagen för sådana uppgifter som hänför sig till dataanalyser och urval i syfte att motverka överskuldssättning. Bestämmelsen i 17 kap. 1 a § OSL avser redan i dag dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga uppgifter i folkbokföringsverksamheten. Motsvarande sekretess bör behållas, men med vissa ändringar för att anpassa sekretessen till våra förslag avseende dataanalyser och urval i kapitel 14.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det krävs med hänsyn till de intressen som räknas upp i 2 kap. 2 § TF. Några av dessa intressen är myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, intresset av att förbygga eller

beivra brott eller det allmännas ekonomiska intresse. Vi anser att det finns grund för att sekretessbelägga uppgifter om metoder, modeller och riskfaktorer som hänför sig till myndigheternas dataanalyser och urval. Detta mot bakgrund av att sådana uppgifter behövs för myndigheternas kontrollarbete inom respektive verksamhet samt för att motverka överskuld sättning inom Kronofogdemyndighetens verksamhet. Det finns också en risk att uppgifterna utnyttjas av enskilda bl.a. i syfte att systematiskt möjliggöra fel i respektive verksamhet. Uppgifterna bör därför också kunna sekretessbeläggas med hänsyn till intresset att förebygga brott och det allmännas ekonomiska intresse.¹¹⁸

De uppgifter som kommer att omfattas av de nya sekretessbestämmelserna hänförliga till Skatteverkets beskattningsverksamhet samt Tullverkets och Kronofogdemyndighetens verksamheter bör enligt vår mening vara desamma som avses i 17 kap. 1 a § OSL samt motsvarande bestämmelse som regeringen föreslagit i propositionen Utbetalningsmyndigheten.¹¹⁹ Sekretessbestämmelserna bör alltså omfatta uppgifter om metoder, modeller och riskfaktorer.

En närmare beskrivning av vilka uppgifter om metoder, modeller och riskfaktorer som kommer att vara aktuella att sekretessbelägga är svårt att ge, då det beror på myndigheternas användning av sådana. Exempelvis kan myndigheterna använda sig av metoder som innefattar jämförelser av olika ärenden, uppgifter eller företeelser för att identifiera riskfaktorer och lämpliga urval.¹²⁰ Myndigheterna kommer vidare att kunna utveckla olika slags urvalsmodeller som kan bli aktuella att tillämpa i olika situationer och vid olika tidpunkter, vilket gör att det är svårt att förutse samtliga typer av urvalsmodeller som kommer att användas. Till exempel har Skatteverket inom beskattningsverksamheten i dag omkring 1 000 olika modeller som används, och flera av dessa används dagligen för att hitta olika risker för fel i samband med ärendehantering. De modeller som används utvecklas utifrån riskindikatorer och förändras kontinuerligt för att de ska bli så träffsäkra som möjligt.

När det gäller vad som utgör riskfaktorer är även detta något som kan vara olika beroende på för vilket ändamål myndigheten utför en

¹¹⁸ Jfr prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 81 och prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 52.

¹¹⁹ Prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 79–82.

¹²⁰ Jfr prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 53.

viss dataanalys och urval. Olika riskfaktorer används beroende på om t.ex. Skatteverket ska granska yrkanden om avdrag för resor till och från arbetet eller ansökningar om godkännande för F-skatt, eftersom den materiella verksamhetsregleringen skiljer sig åt i dessa fall. Vidare är kända riskfaktorer, som därför antagligen inte behöver sekretessbeläggas, olika i myndigheternas respektive verksamhet. Exempelvis skulle en viss typ av vara, avsändarland och mottagarland i vissa fall kunna vara sådana kända riskfaktorer i Tullverkets arbete med att identifiera ärenden med risk för otillåten in- och utförsel av varor som är belagda med särskilda restriktioner. Det kommer mot denna bakgrund vara upp till varje myndighet att vid sin skadebedömning bedöma exakt vilka metoder, modeller och riskfaktorer som kan komma att sekretessbeläggas med de nya föreslagna sekretessbestämmelserna. Vad som kan sekretessbeläggas bör också kunna förändras över tid.

När det gäller behovet av en sekretessbestämmelse, och styrkan i densamma, kan det inte enbart bestämmas med hänsyn till sekretessintresset. Detta måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet.¹²¹ Sekretess bör enligt vår mening endast gälla för uppgifterna om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga, förhindra och upptäcka fel motverkas om uppgiften röjs. Bestämmelsen föreslås alltså ha ett rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för offentlighet. Mot bakgrund av uppgifternas karaktär kan det dock ofta antas att myndigheternas möjligheter att förebygga, förhindra och upptäcka fel eller motverka överskuldssättning kommer att motverkas om uppgifterna blir offentliga. För det fall uppgifter om utveckling, testning eller utvärdering av en viss metod eller modell kan antas innebära att syftet med det allmännas arbete i dessa delar går förlorat skulle därmed även sådana uppgifter kunna sekretessbeläggas med stöd av de föreslagna sekretessbestämmelserna. Test- och träningsdata som används för att t.ex. träna upp en urvalsmodell innefattar ofta uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Sådana uppgifter är avsedda att kunna omfattas av sekretess enligt de bestämmelser vi föreslagit i avsnitt 15.3.1.

Vi anser att ett rakt skaderekvisit i detta sammanhang säkerställer en rimlig balans mellan behovet av sekretess och intresset av insyn i myndigheternas verksamhet med dataanalyser och urval. Samma skade-

¹²¹ Prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 75–76.

rekvisit har även valts i andra sekretessbestämmelser som avser att skydda allmänna intressen i liknande verksamheter.¹²² Vid raka skaderekvisit är det avgörande om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas genom bestämmelsen. Om uppgiften är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös, ska den alltså normalt anses falla utanför sekretessen. Skulle uppgiften i stället vara av sådant slag att den lätt kan komma att missbrukas ska den i de flesta fall anses omfattas av sekretess.¹²³ Sekretess kan därmed meddelas i den utsträckning det behövs, samtidigt som insynen i myndigheternas verksamhet inte inskränks mer än nödvändigt.¹²⁴

I vissa fall har offentlighetsintresset ansetts väga tyngre på så sätt att det krävs en högre grad av skada för att uppgiften ska kunna sekretessbeläggas, t.ex. genom uttryck som ”avsevärd skada” eller ”allvarligt men” (s.k. kvalificerat skaderekvisit).¹²⁵ En sådan bestämmelse finns t.ex. i 17 kap. 2 § OSL där det anges att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till pågående granskning för kontroll av skatt eller avgift till staten eller kommun eller av bidrag, lån, kreditgaranti eller annan förmån, om det med hänsyn till syftet med kontrollen är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs för den som kontrollen avser. Vi har övervägt om offentlighetsintresset avseende myndigheternas dataanalyser och urval kan sägas väga så tungt att ett sådant kvalificerat rakt skaderekvisit bör väljas i stället. Enligt vår mening riskerar dock en sådan bestämmelse att innebära att allmänheten ges insyn i verksamheten till den grad att det kan utnyttjas för att på olika sätt undgå myndigheternas kontroll på det sätt som vi anser är viktigt att motverka med en särskild sekretessbestämmelse. Vi har därför vidhållit bedömningen att de föreslagna sekretessbestämmelserna bör innehålla ett vanligt rakt skaderekvisit och att det utgör en rimlig avvägning i detta fall. Insynsintresset tillgodoses även av att när myndigheterna inte längre har ett behov av att använda vissa metoder, modeller eller riskfaktorer, så gör sig sekretessen inte längre gällande. Sekretessbestämmelsen hindrar alltså endast att uppgifterna lämnas ut så länge de används. Efter denna tidpunkt upphör sekretessen vilket innebär att uppgifterna ska lämnas ut på begäran.

¹²² Se t.ex. 17 kap. 1 och 1 a §§ samt 18 kap. 13 § OSL.

¹²³ Prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.*, Del A, s. 80–81.

¹²⁴ Jfr prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 54.

¹²⁵ Jfr 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.*, Del A, s. 80 och 82.

I fråga om sekretessens räckvidd kommer bestämmelsen i första hand att gälla hos Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten.¹²⁶ Bestämmelsen föreslås utformas så att den framöver kan utökas till att gälla även i andra verksamheter genom fler punkter.

Ändringar i offentlighets- och sekretesslagen

Vi föreslår alltså att det ska göras ändringar i offentlighets- och sekretesslagen som innebär att sekretess gäller för metoder, modeller och riskfaktorer som hänför sig till dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel eller felaktiga uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och folkbokföringsverksamhet samt Tullverkets och Kronofogdemyndighetens respektive verksamheter, om det kan antas att det allmännas syfte med sådana analyser och urval motverkas om uppgiften röjs. Sekretessen ska även gälla i Kronofogdemyndighetens verksamhet enligt kronofogdedatalagen för sådana uppgifter som hänför sig till dataanalyser och urval i syfte att motverka överskuldssättning.

När det gäller den sekretess som enligt 17 kap. 1 a § OSL gäller för uppgift om metoder, modeller och riskfaktorer som hänför sig till dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga uppgifter i folkbokföringsverksamheten bör den sekretess som omfattas av bestämmelsen finnas kvar oförändrad i sak, men med vissa ändringar av vilka verksamheter paragrafen omfattar.

Den sekretess som vi föreslår ska gälla i ovan nämnda myndigheters verksamheter bör enligt vår mening regleras i en gemensam bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen. Det ligger då närmast till hands att genomföra ändringar av befintlig sekretessreglering i 17 kap. 1 a § OSL som redan i dag rör sekretess vid dataanalyser och urval i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Vi föreslår därför att 17 kap. 1 a § ska ändras så att den även omfattar verksamhet med dataanalyser och urval som sker i Skatteverkets beskattningsverksamhet samt i Tullverkets och Kronofogdemyndighetens verksamheter. Bestämmelsen bör hänvisa till de föreslagna lagarna för att närmare avgränsa vilka verksamheter som omfattas, dvs. 2 § beskattnings-

¹²⁶ Jfr prop. 2022/23:41, *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 53.

datalagen, 2 § folkbokföringsdatalagen, 2 § tulldatalagen och 2 § kronofogdedatalagen.

Ett möjligt alternativ hade varit att i stället införa en generell utformad bestämmelse som innebär att sekretess gäller för uppgift om metoder, modeller och riskfaktorer som hänför sig till dataanalyser och urval oavsett i vilken verksamhet den förekommer. Bestämmelsen hade då varit utformad på samma sätt som 17 kap. 1 § OSL om förberedelser för inspektion, revision eller annan granskning, vilket bidrar till en enhetlighet i lagstiftningen. En fördel med en sådan bestämmelse hade även varit att den hade kunnat tillämpas hos t.ex. Skatteverket såväl som Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan eller Utbetalningsmyndigheten. Det hade då inte heller funnits något behov av att införa nya sekretessbestämmelser för varje myndighets verksamhet i de fall fler myndigheter skulle ges möjlighet att arbeta med dataanalyser och urval för kontrolländamål. Från och med den 1 januari 2024 kommer det som tidigare nämnts t.ex. finnas en bestämmelse i 17 kap. 1 b § OSL som anger att sekretess gäller för uppgift om metoder, modeller och riskfaktorer som hänför sig till dataanalyser och urval för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar, om det kan antas att det allmännas syfte med verksamheten motverkas om uppgiften röjs. Paragrafen är hänförlig till den nya Utbetalningsmyndigheten. Vi bedömer dock att det inte ligger inom ramen för vårt uppdrag att föreslå en generell sekretessbestämmelse som även kommer att gälla hos andra myndigheter än Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten.

Ytterligare ett alternativ som vi har övervägt är att föreslå en generell utformning av sekretessbestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen utan att peka ut vissa myndigheters verksamheter och samtidigt i lag ange att sekretessen i bestämmelsen omfattar de verksamheter som anges i förordning eller i bilaga till förordning. Även en sådan lagteknisk lösning är fördelaktig för det fall ytterligare myndigheters verksamheter bör omfattas av sekretessbestämmelsen. Då vårt förslag endast rör Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten anser vi dock att det av tydlighetsskäl är att föredra att reglera vilka verksamheter som omfattas av bestämmelsen direkt i lag.

De nya bestämmelserna avseende Skatteverkets beskattningsverksamhet, Tullverket och Kronofogdemyndigheten bör alltså sammanfattningsvis föras in i den bestämmelse som i dag reglerar sekretess vid dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten, dvs.

17 kap. 1 a § OSL. Vidare bör rubriken närmast 17 kap. 1 a § som en följd av det ändras så att den motsvarar innehållet i samtliga nu föreslagna efterföljande verksamheter.

15.5 Ändrade sekretessregler med anledning av att databasregleringen upphävs

15.5.1 Gällande rätt och bakgrund till den s.k. databassekretessen

Gällande regler och behovet av en översyn

Databassekretess m.m. hos Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten

I 27 kap. 1 § första stycket OSL anges att sekretess gäller i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt eller som avser fastighetstaxering för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Sekretess gäller vidare enligt 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL i verksamhet som avser förändring av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt skattedatabaslagen för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen (härefter benämnd databassekretess). Sekretessen är absolut, vilket innebär att sekretess gäller oavsett om ett utlämnande av uppgifterna kan tänkas medföra en viss skada eller men för den enskilde.

Begreppet skatt definieras i 27 kap. 1 § tredje stycket OSL som bl.a. skatt på inkomst och annan direkt skatt samt omsättningsskatt, tull och annan indirekt skatt.

Enligt 27 kap. 2 § första stycket OSL gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i vissa särskilda ärenden, t.ex. i särskilt ärende om revision eller annan kontroll i fråga om skatt samt annan verksamhet som avser tullkontroll och som inte omfattas av 1 §, ärende om kompensation för eller återbetalning av skatt och ärende om anstånd med erläggande av skatt.

I 27 kap. 3 § första stycket OSL anges att sekretessen enligt 1 och 2 §§ gäller för uppgift hos Tullverket, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. I andra stycket föreskrivs att motsvarande sekretess gäller i en myndighets

verksamhet som avser förande av eller uttag ur tulldatabasen enligt tulldatabaslagen för uppgift som har tillförts databasen. Här föreskrivs alltså databassekretess för uppgifter som finns i tulldatabasen. Till skillnad från den absoluta sekretess som gäller i Skatteverkets beskattningsdatabas gäller ett omvänt skaderekvisit för uppgifter i tulldatabasen, vilket innebär en presumtion för sekretess.

I 27 kap. 6 § OSL föreskrivs vissa undantag från sekretess. Enligt bestämmelsen gäller sekretessen enligt 1 och 3 §§ inte beslut varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs. Sekretessen gäller dock om beslutet meddelas i ärende om förhandsbesked i taxerings- eller skattefråga, beskattning av utländska experter, forskare eller andra nyckelpersoner när beslutet har fattats av Forskarskattenämnden, trängsel-skatt eller prissättningsbesked vid internationella transaktioner.

Enligt 34 kap. 1 § första stycket OSL gäller sekretess hos Kronofogdemyndigheten i mål eller ärende om utsökning och indrivning samt i verksamhet enligt lagen om näringsförbud, för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men.

I 34 kap. 2 § OSL anges att under motsvarande förutsättningar som i 1 § gäller sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur utsöknings- och indrivningsdatabasen enligt kronofogdedatabaslagen för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen. Denna databassekretess, som alltså gäller utsöknings- och indrivningsdatabasen vid Kronofogdemyndigheten, föreskriver likt vad som gäller för tulldatabasen ett omvänt skaderekvisit.

Databassekretessen gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur respektive databas enligt skattedatabaslagen, tulldatabaslagen respektive kronofogdedatabaslagen. Uttryckssättet innebär att databassekretessen är tillämplig också hos myndigheter som har direktåtkomst till uppgifter i en databas så länge som uppgifterna inte har tagits ut ur databasen, dvs. när uppgifterna bara är tekniskt tillgängliga hos den mottagande myndigheten oavsett om de syns på dataskärmen eller inte. När en uppgift ur databasen dras ut på papper eller på annat sätt används i den mottagande myndighetens verksamhet upphör dock databassekretessen att vara tillämplig hos den mot-

tagande myndigheten. Då blir i stället sekretessbestämmelserna som gäller i den mottagande myndighetens verksamhet tillämpliga.¹²⁷

Bestämmelserna om databassekretess utgör vidare primära sekretessbestämmelser hos Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten samt hos andra myndigheter som har direktåtkomst till uppgifter i respektive databas.¹²⁸

Andra relevanta bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen

I 7 kap. 3 § OSL föreskrivs att om flera sekretessbestämmelser är tillämpliga på en uppgift hos en myndighet och en prövning i ett enskilt fall resulterar i att uppgiften inte är sekretessbelagd enligt en eller flera bestämmelser samtidigt som den är sekretessbelagd enligt en eller flera andra bestämmelser, ska de senare bestämmelserna ha företräde, om inte annat anges i denna lag.

I 11 kap. 4 § första stycket OSL anges att om en myndighet hos en annan myndighet har elektronisk tillgång till en upptagning för automatiserad behandling och en uppgift i denna upptagning är sekretessreglerad, blir sekretessbestämmelsen tillämplig även hos den mottagande myndigheten. Bestämmelsen ska enligt andra stycket inte tillämpas på en uppgift som ingår i ett beslut hos den mottagande myndigheten.

Bestämmelsen i 11 kap. 4 § OSL är tillämplig när en myndighet har direktåtkomst till uppgifter hos en annan myndighet. Direktåtkomst förutsätter ofta att den mottagande myndigheten tekniskt sett får tillgång till fler uppgifter hos den utlämnande myndigheten än de som i konkreta fall kommer att användas i vissa ärenden eller viss verksamhet hos den mottagande myndigheten. Sammanställningar av uppgifter ur upptagningar för automatiserad behandling, vilka i samband med direktåtkomst görs tekniskt tillgängliga för den mottagande myndigheten, utgör som huvudregel allmänna handlingar hos den myndigheten. Därutöver tillkommer att färdiga elektroniska handlingar som i samband med direktåtkomst gjorts tekniskt tillgängliga för den mottagande myndigheten alltid utgör allmänna handlingar hos den

¹²⁷ Prop. 1985/86:155, med förslag till utsökningsregisterlag m.m., s. 27, prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 184, prop. 2007/08:160, *Utökat elektroniskt informationsutbyte*, s. 95–96, prop. 2010/11:78, *Vissa frågor om Kronofogdemyndighetens elektroniska uppgiftshantering*, s. 12 och prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 108.

¹²⁸ Jfr prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 108.

myndigheten. Bestämmelsen i 11 kap. 4 § OSL innebär att om en myndighet har elektronisk tillgång till en annan myndighets upptagning för automatiserad behandling och om uppgift i denna upptagning är sekretessbelagd hos den andra myndigheten, så överförs sekretessen till den mottagande myndigheten.¹²⁹

Enligt 11 kap. 8 § OSL ska bl.a. sekretessbestämmelsen i 11 kap. 4 §, med undantag från vad som anges i 7 kap. 3 §, inte tillämpas på en uppgift när det finns en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 3 a, 5 och 7 §§ till skydd för samma intresse som är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten. Bestämmelsen innebär att om det finns en sekretessbestämmelse som är primärt tillämplig hos den mottagande myndigheten är det den bestämmelsen som ska tillämpas i stället för den överförda sekretessen, och det oavsett om den primära sekretessen är starkare eller svagare än den sekundära sekretessen. Även uttryckliga undantag från den primära sekretessbestämmelsens tillämpningsområde har företrädare framför den överförda sekretessen. Den överförda sekretessen gäller inte heller för uppgift som tas i beslut hos den mottagande myndigheten.¹³⁰

Bestämmelserna om databassekretess i 27 kap. 1 § andra stycket 1, 27 kap. 3 § andra stycket och 34 kap. 2 § OSL, vilka utgör primära sekretessbestämmelser hos såväl Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten vilka innehar databaserna, som hos myndigheter som har direktåtkomst till de aktuella databaserna så länge uppgifterna finns kvar i dessa, har företrädare framför sekretess som överförs med stöd av bestämmelsen om överföring av sekretess i 11 kap. 4 § OSL.¹³¹

Behovet av en översyn

I avsnitt 9.3 finns en närmare redogörelse för den befintliga databasregleringen som gäller för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten. I det avsnittet gör vi bedömningen att det saknas skäl att i de nya lagarna, däribland beskattningsdatalagen, tulldatalagen och kronofogdedatalagen, införa bestämmelser om vilka uppgifter myndigheterna får behandla för att utföra sina uppgifter inom respektive lags materiella tillämpningsområde. Det innebär att regler-

¹²⁹ Prop. 2007/08:160, *Utökat elektroniskt informationsutbyte*, s. 164.

¹³⁰ Prop. 2007/08:160, *Utökat elektroniskt informationsutbyte*, s. 165.

¹³¹ Prop. 2007/08:160, *Utökat elektroniskt informationsutbyte*, s. 165.

ingen av beskattningsdatabasen, tulldatabasen och kronofogdedatabasen inte kommer att ha någon motsvarighet i de nya lagarna.

Våra bedömningar i dessa delar får konsekvenser för de bestämmelser om databassekretess som regleras i 27 kap. 1 § andra stycket 1, 27 kap. 3 § andra stycket och 34 kap. 2 § OSL eftersom de avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen, tulldatabasen respektive kronofogdedatabasen enligt de nu gällande registerförfattningarna. Den koppling som nu finns mellan bestämmelserna om databassekretess och registerförfattningarnas bestämmelser om bl.a. vilka uppgifter som får behandlas i respektive databas kommer nämligen inte att finnas kvar genom våra förslag till nya lagar.

Mot denna bakgrund krävs en översyn av den befintliga databassekretessen som i dag regleras i 27 kap. och 34 kap. OSL.

Sekretessregleringen när de tidigare registerlagarna gällde

Sekretess när de dåvarande kronofogdemyndigheterna fick terminalåtkomst till skatterregistret

Innan skattedatabaslagen, tulldatabaslagen och kronofogdedatabaslagen trädde i kraft 2001 gällde bl.a. skatteregisterlagen (1980:343), utökningsregisterlagen (1986:617) och tullregisterlagen (1990:137).

År 1982 fick de dåvarande kronofogdemyndigheterna möjlighet att ha s.k. terminalåtkomst till det centrala skatter registret i fråga om vissa uppgifter. Terminalåtkomst är det tidigare begreppet för vad som i nyare registerförfattningar brukar benämnas som direktåtkomst.¹³² Möjligheten infördes bl.a. för att förenkla och förbättra kronofogdemyndigheternas rutiner vid efterforskning av gäldenärers tillgångar. Vidare uttalas i förarbetena att indrivningen av skatter och avgifter hörde mycket nära ihop med den direkta beskattningsverksamheten och det var naturligt att kronofogdemyndigheterna kunde få tillgång till uppgifterna i skatterregistren i den mån uppgifterna behövdes för indrivningsverksamheten.¹³³ I samband med att terminalåtkomst till skatterregistren möjliggjordes infördes även en ny sekretessbestämmelse i den då gällande 9 kap. 19 § andra stycket sekretesslagen (1980:100).¹³⁴ Bestämmelsen utformades enligt följande.

¹³² Se avsnitt 11.2.2 för en närmare redogörelse av vad elektroniskt utlämnande av uppgifter genom direktåtkomst innebär.

¹³³ Prop. 1981/82:160, om ändring i skatteregisterlagen (1980:343) m.m., s. 7.

¹³⁴ Bestämmelsen motsvaras i dag av 34 kap. 2 § första stycket OSL.

Sekretess gäller hos kronofogdemyndighet för uppgift i det centrala skatteregistret om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Har uppgiften tillförts ett mål gäller dock första stycket.

Bestämmelsen i 9 kap. 19 § första stycket sekretesslagen reglerade sekretess inom exekutionsväsendet i mål eller ärende angående exekutiv verksamhet för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden.

I förarbetena till sekretessbestämmelsen i 9 kap. 19 § andra stycket sekretesslagen uttalas bl.a. att om kronofogdemyndigheterna fick terminalåtkomst till skatteuppgifter skulle uppgifternas sekretesskydd minska om någon ändring inte gjordes i sekretesslagen eftersom svagare sekretess gällde vid kronofogdemyndigheterna än inom skatteområdet. Vidare uttalas i förarbetena att den omständigheten att samma slag av uppgifter skulle kunna inhämtas via terminal inte i och för sig innebar att sekretesskyddet hos kronofogdemyndigheten bör stärkas. Däremot kunde det enligt förarbetena finnas ett behov av att förhindra ett obehörigt utnyttjande av den lättillgängliga informationen via terminal. Det ansågs kunna lösas så att det sekretesskydd som uppgifterna hade i skatteregistret bibehölls så länge uppgifterna inte hade tillförts ett mål. I den mån uppgifterna endast fanns tillgängliga på bildskärm behölls alltså den i princip absoluta sekretessen som gällde på skatteområdet. Om uppgifterna däremot genom en aktanteckning eller på annat sätt hade tillförts ett mål ansågs det sekretesskydd som fanns inom exekutionsväsendet gälla.¹³⁵

Sekretess när bl.a. skattemyndigheterna och Tullverket fick terminalåtkomst till utsökningsregistret

När utsökningsregisterlagen infördes 1986 fick bl.a. dåvarande Riksskatteverket, kronofogdemyndigheterna och Generaltullstyrelsen terminalåtkomst till uppgifter i utsökningsregistret.¹³⁶

I samband med detta gjordes ändringar i den då gällande sekretesslagen som syftade till att för enhetlighetens skull ge reglerna om sekretess hos myndigheter som hade terminalåtkomst till det centrala skatteregistret samma redaktionella utformning som samtidigt föreslogs i fråga om sekretessen för vid terminalåtkomst till utsöknings-

¹³⁵ Prop. 1981/82:160, om ändring i skatteregisterlagen (1980:343) m.m., s. 11–12.

¹³⁶ Prop. 1985/86:155, med förslag till utsökningsregisterlag m.m., s. 22.

registret.¹³⁷ Genom ändringar i dåvarande 9 kap. 1 § första stycket sekretesslagen föreskrevs följande, med ändringarna kursiverade.

Sekretess gäller i myndighets verksamhet, som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. *Motsvarande sekretess gäller i myndighets verksamhet som avser förande av eller uttag ur register som avses i skatteregisterlagen (1980:343) för uppgift som har tillförts sådant register.* Uppgift hos tullverket får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. För uppgift i mål hos domstol gäller sekretessen endast om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Har uppgifter erhållits från annan myndighet och är den sekretessbelagd där, gäller dock denna sekretess hos domstolen, om uppgiften saknar betydelse i målet.

Vidare ändrades den dåvarande bestämmelsen i 9 kap. 19 § andra stycket sekretesslagen. Tillsammans med första stycket fick bestämmelsen följande lydelse, med ändringen kursiverad.

Sekretess gäller inom exekutionsväsendet i mål eller ärende angående exekutiv verksamhet för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte uppgift om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten och inte heller beslut i målet eller ärendet.

*Motsvarande sekretess gäller i myndighets verksamhet som avser förande av eller uttag ur utsködningsregistret för uppgift som har tillförts registret.*¹³⁸

Av förarbetena framgår att reglerna om skatteseekretess i allmänhet gav ett bättre skydd än de regler som gällde inom exekutionsväsendet för uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Även hos Tullverket var sekretesskyddet starkare än hos kronofogdemyndigheterna. Den omständigheten att uppgifterna i registret i något enstaka fall kunde komma till användning i ej sekretessbelagd verksamhet medförde att det var oklart vilket sekretesskydd som gällde för uppgifterna så länge de fanns i ADB-registret¹³⁹. Ett särskilt sekretesskydd skulle därför tillskapas för de uppgifter i utsködningsregistret som fanns på terminal hos skattemyndigheterna. Övervägande skäl ansågs tala för en ordning som innebar att samma sekretess för uppgifterna i registret skulle gälla oavsett var uppgifterna fanns till-

¹³⁷ Prop. 1985/86:155, med förslag till utsködningsregisterlag m.m., s. 8.

¹³⁸ Genom SFS 1995:1371 byttes ordet "utsködningsregistret" ut mot "ett utsködningsregister", se prop. 1995/96:56, bet. 1995/96:SkU14, rskr. 1995/96:73.

¹³⁹ ADB stod för automatisk databehandling.

gängliga. En ordning som innebar att uppgifterna så länge de fanns i registret behöll den sekretess som gällde hos den registerförande myndigheten ansågs också vara bäst förenlig med den lösning som tidigare hade valts i fråga om kronofogdemyndigheternas terminalåtkomst till det centrala skatteregistret. Det infördes därför en bestämmelse som gav uppgifter i utskökningsregistret som var tillgängliga på terminal hos bl.a. generaltullstyrelsen och de lokala skattemyndigheterna samma sekretesskydd som gällde för dessa uppgifter i den exekutiva verksamheten. Lagtekniskt skulle detta uttryckas så att sekretessen för uppgifterna i utskökningsregistret gällde i myndighets verksamhet som avsåg förande av eller uttag ur registret. Detta uttryckssätt, som också användes i fråga om allmänt kriminalregister m.m. (dåvarande 7 kap. 17 § sekretesslagen), innebar att den sekretess som gällde hos den registerförande myndigheten blev tillämplig också hos terminalanslutna myndigheter, så länge uppgifterna var kvar i registret. Gjordes ett utdrag ur registret eller användes uppgifter ur detta på annat sätt i den terminalanslutna myndighetens verksamhet blev sekretessbestämmelserna för denna verksamhet i stället tillämpliga. Av redaktionella skäl borde enligt regeringen samma uttryckssätt också användas i fråga om sekretessen vid kronofogdemyndigheternas terminalåtkomst till det centrala skatteregistret.¹⁴⁰

Ändringar av sekretessbestämmelserna med anledning av införandet av särskilt reglerade databaser

I samband med att skattedatabaslagen, tulldatabaslagen och kronofogdedatabaslagen infördes gjordes ändringar i den hittills gällande sekretessen för förande av eller uttag ur skatteregistret och utskökningsregistret. Sekretess infördes även för uppgifter vid Tullverket.

Bestämmelsen i 9 kap. 1 § första stycket OSL fick följande lydelse, med ändringarna kursiverade.

Sekretess gäller i myndighets verksamhet, som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt, för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Motsvarande sekretess gäller i myndighets verksamhet som avser förande av eller uttag ur *beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i skatteförvaltningens beskattningsverksamhet och tulldatabasen enligt lagen (2001:185) om behandling av*

¹⁴⁰ Prop. 1985/86:155, med förslag till utskökningsregisterlag m.m., s. 26–27.

uppgifter i Tullverkets verksamhet för uppgift som har tillförts *databaserna samt* hos kommun eller landsting för uppgift som har lämnats dit i ett ärende om förhandsbesked i skatte- eller taxeringsfråga. Uppgift hos Tullverket får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. För uppgift i mål hos domstol gäller sekretessen endast om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Detsamma gäller uppgift som med anledning av överklagande hos domstol registreras hos annan myndighet enligt 15 kap. 2 § första stycket 3 eller 4. Har uppgift i mål hos domstol erhållits från annan myndighet och är den sekretessbelagd där, gäller dock denna sekretess hos domstolen, om uppgiften saknar betydelse i målet.

När det gäller bestämmelsen i 9 kap. 19 § andra stycket sekretesslagen ändrades denna till följande lydelse.

Motsvarande sekretess gäller i myndighets verksamhet som avser förande av eller uttag ur *utsöknings- och indrivningsdatabasen enligt lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i kronofogdemyndigheternas verksamhet* för uppgift som har tillförts *databasen*.

Samtidigt ändrades 9 kap. 19 § första stycket första meningen så att sekretessen inom exekutionsväsendet gällde i mål eller ärende angående utsökning och indrivning samt i verksamhet enligt lagen (1986:436) om näringsförbud, för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte stod klart att uppgiften kunde röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men.¹⁴¹ Sekretessbestämmelsen kom därmed att innehålla ett omvänt skaderekvisit, dvs. presumtion för sekretess, i stället för det tidigare raka skaderekvisitet. Ändringen skärpte därmed även den sekretess som tidigare hade gällt för förande av eller uttag ur utsökningsregistret.

Avseende ändringen av 9 kap. 1 § sekretesslagen uttalades i förarbetena att den föranleddes av införandet av lagen om behandling av uppgifter i skatteförvaltningens beskattningsverksamhet och lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet. Vidare angavs att sekretess också skulle gälla för förande av eller uttag av uppgifter ur tulldatabasen. I samband härmed gavs dåvarande Riksskatteverket, skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna direktåtkomst till tulldatabasen.¹⁴²

¹⁴¹ Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 185–188.

¹⁴² Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 179–180 och 224.

Det kan här nämnas att i samband med att den numera upphävda lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet infördes, gjordes ändringar av ordalydelsen i då gällande 9 kap. 1 § första sekretesslagen avseende bl.a. databassekretessen. Ändringarna gjordes så att det tydligt skulle framgå att sekretess med omvänt skaderekvisit gällde för uppgifter i tulldata-basen samt att motsvarande sekretess skulle gälla för de uppgifter som andra myndigheter än Tullverket hade tillgång till genom direkt-åtkomst till tulldatabasen.¹⁴³

Databassekretessen efter införandet av offentlighets- och sekretesslagen

När den nu gällande offentlighets- och sekretesslagen trädde i kraft 2009, genom vilken sekretesslagen upphävdes, infördes bestämmelserna om databassekretess i 27 kap. 1 § andra stycket¹⁴⁴, 27 kap. 3 § andra stycket¹⁴⁵ och 34 kap. 2 § första stycket OSL¹⁴⁶.

De nuvarande bestämmelserna om databassekretessen har samma placeringar och innehåll som vid införandet av offentlighets- och sekretesslagen.

15.5.2 Utvecklingen efter införandet av databassekretessen

Lagstiftarens senare uttalanden om databassekretessens räckvidd

Sedan införandet av databassekretessen har lagstiftaren gjort olika uttalanden i fråga om vad som omfattas av denna. Uttalandena rör framför allt Skatteverkets beskattningsverksamhet.

I samband med att Kronofogdemyndighetens offensiva borgenärsuppgifter fördes över till Skatteverket, dvs. bl.a. uppgiften att ansöka om likvidation och ansöka om konkurs och bevaka det allmännas fordran i konkurs, gjordes vissa uttalanden i förarbetena om sekretess och dataskydd. De uppgifter som behövde finnas vid utförandet av de offensiva borgenärsåtgärderna fanns tidigare hos Kronofogde-

¹⁴³ Prop. 2004/05:164, *Tullverkets brottsbekämpning – Effektivare uppgiftsbehandling*, s. 107–108 och 128.

¹⁴⁴ Motsvarar 9 kap. 1 § första stycket andra meningen sekretesslagen.

¹⁴⁵ Motsvarar 9 kap. 1 § första stycket femte meningen sekretesslagen.

¹⁴⁶ Motsvarar 9 kap. 19 § tredje stycket sekretesslagen.

myndigheten, där de omfattades av sekretess enligt dåvarande 9 kap. 19 § sekretesslagen vilken omfattade Kronofogdemyndighetens verksamhet med utsökning och indrivning. För uppgifterna gällde alltså sekretess med omvänt skaderekvisit. När Skatteverket tog över de offensiva borgenärsuppgifterna skulle motsvarande information i stället finnas hos Skatteverket. En fråga som då uppkom var om uppgifterna skulle omfattas av absolut sekretess eller sekretess med ett omvänt skaderekvisit. Regeringen ansåg att sekretess med ett omvänt skaderekvisit fortsatt skulle gälla. Vidare anfördes att i ett speciellt hänseende var det av bl.a. såväl tekniska som systematiska skäl svårt att undvika en skärpning av sekretessen. Det gällde enligt regeringen de fall då uppgifter ur ärenden enligt lagen om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter kunde komma att behandlas i beskattningsdatabasen vari absolut sekretess gällde. Regeringen ansåg att insynsintresset vad gällde de uppgifter ur ärenden av det aktuella slaget som lades in i databasen var tillgodosett i tillräcklig mån genom att uppgifterna kunde begäras ut ur ärendet, där omvänt skaderekvisit skulle gälla. I den utsträckning som uppgifter i ärenden tillfördes beskattningsdatabasen skulle de alltså att vid behandlingen i denna komma att omfattas av absolut sekretess.¹⁴⁷

När det ursprungliga systemet för stöd vid korttidsarbete infördes, för vilket Skatteverket var handläggande myndighet, uttalade regeringen att i det fall uppgifter i ärenden om stöd vid korttidsarbete behandlades i beskattningsdatabasen skulle 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL aktualiseras, dvs. databassekretessen. Regeringen bedömde, i likhet med vad som uttalades avseende ärenden om vissa borgenärsuppgifter, att insynsintresset vad gäller de uppgifter i ärenden om stöd vid korttidsarbete som lades in i databasen fick anses tillgodosett i tillräcklig mån genom att uppgifterna kunde begäras ut ur ärendet, där omvänt skaderekvisit skulle gälla.¹⁴⁸

I samband med att det i 28 kap. 12 § OSL infördes ett undantag från sekretessen i den bestämmelsen avseende beslut om stöd i ärende enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen aktualiserades vissa frågor om databassekretessen i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Enligt 28 kap. 12 § OSL gällde då sekretess med ett omvänt

¹⁴⁷ Prop. 2006/07:99, *En fristående kronofogdemyndighet m.m.*, s. 34–36.

¹⁴⁸ Prop. 2013/14:1, *Förslag till statens budget för 2014, finansplan och skattefrågor*, s. 380.

skaderekvisit.¹⁴⁹ Skatteverket hade i remissvar ansett att ändringen av 28 kap. 12 § OSL inte skulle få avsedd effekt för beslut om stöd vid korttidsarbete som fattades av Skatteverket. Vid dessa förhållanden bedömde Skatteverket att det skulle uppkomma en regelkonkurrens mellan sekretessen i 28 kap. 12 § och databassekretessen i 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL. Eftersom denna databassekretess var absolut hade den enligt Skatteverket företräde framför den svagare sekretessen i 28 kap. 12 § OSL (jfr 7 kap. 3 § OSL). Då det tillägg som föreslogs i 28 kap. 1 § OSL om undantag från sekretess för vissa beslut inte gällde i förhållande till databassekretessen i 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL, menade Skatteverket att besluten inte skulle vara undantagna från sekretess hos Skatteverket. Skatteverket grundade sin bedömning av databassekretessens räckvidd bl.a. på Högsta förvaltningsdomstolens uttalanden i avgörandet HFD 2020 ref. 36 (se nedan).¹⁵⁰

Regeringen ansåg dock att det fanns stöd i tidigare förarbeten gällande stöd vid korttidsarbete och Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter för att databassekretessen inte skulle tillämpas när en uppgift användes i en annan del av Skatteverkets verksamhet – dvs. i verksamhet som avsåg ärendehantering och som omfattades av sekretessbestämmelser med skaderekvisit som avvek från den absoluta databassekretessen. Enligt regeringen kunde slutsatsen att de angivna förarbetsuttalandena saknar giltighet inte dras av avgörandet i HFD 2020 ref. 36 då det rörde uppgifter på ett skattekonto och hade, såvitt framgick, inte samband med något särskilt ärende. Regeringens uppfattning var mot denna bakgrund att det inte fanns någon konkurrens mellan den föreslagna lydelsen av 28 kap. 12 § OSL och bestämmelsen om databassekretess i 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL, som kunde aktualiseras för det fall Skatteverket var handläggande myndighet för stödet. Någon ytterligare bestämmelse än den föreslagna lagändringen i 28 kap. OSL krävdes därför inte för att säkerställa att beslut i ärenden om korttidsstöd inte omfattades av sekretess hos Skatteverket.¹⁵¹ Motsvarande bedömningar har gjorts av regeringen även i senare lagstiftningsärenden.¹⁵² Vad gäller exempelvis uppgifter som behövs för handläggning av elstöd till företag får

¹⁴⁹ I dag gäller sekretess enligt 28 kap. 12 § OSL med ett rakt skaderekvisit, jfr prop. 2021/22:216, *Förbättrade förutsättningar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*, s. 97–98.

¹⁵⁰ Prop. 2020/21:168, *Undantag från sekretess för beslut om stöd vid korttidsarbete*, s. 14.

¹⁵¹ Prop. 2020/21:168, *Undantag från sekretess för beslut om stöd vid korttidsarbete*, s. 14–15.

¹⁵² Se prop. 2021/22:77, *Handläggande myndighet för ärenden om stöd vid korttidsarbete*, s. 22–23 och prop. 2022/23:107, *Vissa förfarandefrågor för elstöd till företag*, s. 33.

dessa i dag behandlas i beskattningsdatabasen.¹⁵³ Regeringen uttalade i en proposition att handläggning av ärenden om sådana elstöd omfattas av sekretessreglerna i 30 kap. 23 § OSL. Vidare uttalade regeringen i detta sammanhang att databassekretessen i 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL omfattar uppgifter som Skatteverket lagrar i databasen, men som inte ingår i handläggningen av ett ärende, exempelvis uppgifter om elförbrukning för företag som väljer att inte söka elstöd.¹⁵⁴

Vidare har regeringen bedömt att vissa analyser som Skatteverket ska utföra i beskattningsdatabasen med hjälp av uppgifter som Skatteverket får med stöd av rådets direktiv (EU) 2018/822 av den 25 maj 2018 om ändring av direktiv 2011/16/EU vad gäller obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar i fråga om beskattning som rör rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang (DAC 6) och lagen (2020:434) om rapporteringspliktiga arrangemang omfattas av databassekretessen i 27 kap. 1 § andra stycket OSL när analysarbetet utförs i databasen.¹⁵⁵

HFD 2020 ref. 36

I ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2020 ref. 36, var frågan i vilken utsträckning uppgifter på ett skattekonto omfattades av sekretess. De bakomliggande omständigheterna var att en person hade begärt att hos Skatteverket få ta del av allmänna handlingar i form av utskrift från skattekontot avseende en viss angiven period för dels en fysisk, dels en juridisk person. Ett sådant utdrag kunde innehålla uppgifter om t.ex. debiterade skatter och avgifter liksom skattebetalningar och tillgodoförda belopp samt ränta.

HFD konstaterade att de uppgifter som Skatteverket hade sekretessbelagt var registrerade på skattekonton och avsåg enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden i den mening som avses i 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen omfattades därför uppgifterna av databassekretess enligt den bestämmelsen. Vidare uttalade domstolen att eftersom samtliga uppgifter som hade begärts ut omfattades av databassekretess fanns det

¹⁵³ 2 kap. 3 § första stycket 13 SdbL.

¹⁵⁴ Prop. 2022/23:107, *Vissa förvarandefrågor för elstöd till företag*, s. 33.

¹⁵⁵ Prop. 2019/20:74, *Genomförande av EU:s direktiv om automatiskt utbyte av upplysningar som rör rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang*, s. 171.

inte någon anledning att pröva om någon av de begärda uppgifterna också omfattades av skattese sekretess enligt 27 kap. 1 § första stycket.

15.5.3 Ändringar av den sekretess som i dag avser förande av eller uttag ur databaser

Vårt förslag: De bestämmelser om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen som i dag omfattar verksamhet som avser förande av eller uttag ur Skatteverkets beskattningsdatabas, Tullverkets tulldatabas och Kronofogdemyndighetens utsöknings- och indrivningsdatabas ska ändras så att sekretessen gäller vid förande av eller uttag ur en automatiserad uppgiftssamling som respektive myndighet använder i viss verksamhet som avses i beskattningsdatalagen, tulldatalagen och kronofogdedatalagen.

Sekretessen ska avseende Kronofogdemyndigheten endast vara tillämplig i myndighetens verksamhet med utsökning och indrivning samt ansökan om och tillsyn över näringsförbud.

Sekretessen ska inte gälla om det finns en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 3 a, 5 och 7 §§ OSL som är tillämplig på uppgiften när den förekommer i ett ärende hos Skatteverket, Tullverket eller Kronofogdemyndigheten.

Skälen för vårt förslag

En sekretessreglering i förändring

Det kan konstateras att de nuvarande bestämmelserna om databassekretess ursprungligen infördes i samband med att andra myndigheter fick möjlighet att ha direktåtkomst till det dåvarande skatteregistret, tullregistret och utsökningsregistret. Såvitt framgår av förarbetena har tanken inte varit att i någon högre grad ändra detta förhållande när sekretessbestämmelserna om förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen, tulldatabasen respektive utsöknings- och indrivningsdatabasen infördes. Införandet av sekretessbestämmelserna har alltså till synes inte i första hand varit att tillskapa sekretessregler med ett visst skaderekvisit som gäller primärt hos de myndigheter som innehar respektive databas. Utformningen av bestämmelserna

är dock sådan att sekretessen även gäller primärt hos Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten.

Begreppet förande av eller uttag ur ett visst register hade ursprungligen innebörden att den sekretess som gällde hos den registerförande myndigheten blev tillämplig också hos myndigheter som hade direktåtkomst till registret, så länge uppgifterna var kvar i registret. Gjordes ett utdrag ur registret eller användes uppgifter ur detta på annat sätt i den myndighets verksamhet som hade direktåtkomst till uppgifterna blev sekretessbestämmelserna för denna verksamhet i stället tillämpliga.¹⁵⁶ I dåvarande 9 kap. 1 § och 9 kap. 19 § OSL formulerades detta bl.a. som att ”motsvarande” sekretess som gällde i beskattningsverksamheten, Tullverkets verksamhet respektive utsökningsverksamheten skulle gälla hos myndigheter som hade direktåtkomst till registren. Den huvudsakliga tanken med regleringen har alltså, såvitt vi kan bedöma, varit att de uppgifter i t.ex. skatteregistret som omfattades av absolut sekretess också skulle omfattas av absolut sekretess vid de myndigheter som hade direktåtkomst till uppgifterna så länge de fanns kvar i registret och inte hade plockats ut för att användas i de mottagande myndigheternas verksamheter. Motsvarande gällde för tullregistret och utsökningsregistret. Systematiken synes alltså från början ha varit att alla de uppgifter som t.ex. Tullverket och Kronofogdemyndigheten hade tillgång till i skatteregistret redan omfattades av absolut sekretess.

I dag får det emellertid finnas fler uppgifter i beskattningsdatabasen än vad som fanns i skatteregistret.¹⁵⁷ Vissa av de uppgifter som i dag finns i beskattningsdatabasen omfattas dock, när de förekommer i ärenden, av sekretess med skaderekvisit. Exempelvis omfattas uppgifter som behandlas vid handläggning enligt lagen om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter av sekretess med ett omvänt skaderekvisit (27 kap. 2 § andra stycket OSL). Detta får möjligen till följd att den ursprungliga tanken avseende sekretess vid förande av och uttag ur register, dvs. att samma sekretess som gällde hos registerförande myndigheter också skulle gälla vid myndigheter som hade direktåtkomst till uppgifterna i registret, inte fullt ut kan anses gälla i fråga om databassekretessen som i dag regleras i 27 kap. och 34 kap. OSL. Detta gäller framför allt avseende Skatteverkets

¹⁵⁶ Prop. 1985/86:155, *med förslag till utsökningsregisterlag m.m.*, s. 27.

¹⁵⁷ Jfr SOU 1999:105, *Skatt – Tull – Exekution – Normer för behandling av personuppgifter*, s. 422–423.

beskattningsdatabas som innehåller flera uppgifter som inte omfattas av absolut skattesekretess enligt 27 kap. 1 § OSL. Det kan här även nämnas att lagstiftaren verkar ha förutsatt att uppgifter som behandlas i syfte att handlägga ärenden också ska utgöra en del av de reglerade databaserna.¹⁵⁸

Vi har inte kunnat identifiera att motsvarande gäller i lika hög grad för Tullverket eller Kronofogdemyndigheten eftersom de uppgifter som omfattas av respektive bestämmelse om databassekretess också omfattas av sekretessen i 27 kap. 3 § första stycket respektive 34 kap. 1 § OSL.

Den möjliga förändring, eller förskjutning, av databassekretessen som vi här har uppmärksammat har i andra lagstiftningsärenden såvitt framgår hanterats så att lagstiftaren konstaterat att databassekretessen inte ska tillämpas när en uppgift används i en annan del av Skatteverkets verksamhet – dvs. i verksamhet som avser ärendehandläggning och som omfattas av sekretessbestämmelser med skaderekvisit som avviker från den absoluta databassekretessen.¹⁵⁹ Det har även uttalats att Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i HFD 2020 ref. 36 rörde uppgifter på ett skattekonto och hade, såvitt framgick, inte samband med något särskilt ärende. Regeringen har därför anfört att slutsatsen att tidigare förarbetsuttalanden saknar giltighet inte kan dras av detta avgörande.¹⁶⁰

Mot bakgrund av lagstiftarens intentioner som kommer till uttryck i olika förarbeten får rättsläget enligt vår uppfattning anses vara sådant att det inte bör uppstå konkurrens mellan primära sekretessbestämmelser som gäller i myndigheternas verksamhet med ärendehandläggning, och därtill hörande undantag, och bestämmelserna om databassekretess. Uttalandena i förarbetena har gjorts i samband med ändringar eller tillförande av uppgifter till Skatteverket, men bör anses ha giltighet även i förhållande till den databassekretess som gäller i Tullverkets och Kronofogdemyndighetens verksamheter då databasregleringen är konstruerad på samma sätt för berörda myndigheter. Det kan dock ifrågasättas om lagstiftarens intentioner tydligt kommer till uttryck genom den nuvarande regleringen i offentlighets- och sekretesslagen.

¹⁵⁸ Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 128–130.

¹⁵⁹ Se t.ex. prop. 2020/21:168, *Undantag från sekretess för beslut om stöd vid korttidsarbete*, s. 14–15 och prop. 2021/22:77, *Handläggande myndighet för ärenden om stöd vid korttidsarbete*, s. 22–23.

¹⁶⁰ Prop. 2020/21:168, *Undantag från sekretess för beslut om stöd vid korttidsarbete*, s. 14.

Ändrade sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen

Vår uppfattning är att motsvarande sekretess som i dag gäller vid förändring av eller uttag ur beskattningsdatabasen, tulldatabasen och kronofogdedatabasen fortsatt ska gälla vid andra myndigheters direktåtkomst till sådana uppgifter som i dag behandlas i databaserna vid respektive myndighet. Vår avsikt är alltså inte att våra övriga förslag ska innebära någon saklig förändring med avseende på den sekretess som gäller vid sådan direktåtkomst. Vi avser inte heller att försvaga den primära sekretess som i dag gäller vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten genom bestämmelserna om databassekretess.

Våra förslag till beskattningsdatalag, tulldatalag och kronofogdedatalag kommer dock till skillnad från i dag inte att innefatta någon reglering av särskilda samlingar uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheterna, s.k. databaser. Det innebär att den nuvarande sekretessen i 27 kap. 1 § andra stycket 1, 27 kap. 3 § andra stycket och 34 kap. 2 § första stycket OSL inte enbart kan ändras genom att byta ut hänvisningarna till skattedatabaslagen, tulldatabaslagen och kronofogdedatabaslagen mot hänvisningar till beskattningsdatalagen, tulldatalagen och kronofogdedatalagen. Bestämmelserna kan nämligen inte längre avse förändring av eller uttag ur beskattningsdatabasen, tulldatabasen och kronofogdedatabasen. Frågan är hur de nuvarande reglerna om databassekretess kan ändras utan att det medför några egentliga sakliga förändringar av bestämmelsernas innehåll och betydelse.

Inledningsvis kan nämnas att sekretessbestämmelsen i 11 kap. 4 § OSL om direktåtkomst är en bestämmelse om överföring av sekretess. Den bestämmelsen utgör alltså inte en primär sekretessbestämmelse vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten. Dessutom går andra primära sekretessbestämmelser till skydd för samma intresse som är tillämpliga på uppgifterna hos de mottagande myndigheter som har direktåtkomst till uppgifter vid berörda myndigheter före sekretessen som gäller enligt 11 kap. 4 § OSL.¹⁶¹ Bestämmelsen är därmed inte tillräcklig för att uppnå ett adekvat och likvärdigt skydd för uppgifterna på det sätt som gäller i dag. Vi bedömer därför att det särskilda sekretesskyddet som gäller för uppgif-

¹⁶¹ 11 kap. 8 § OSL.

ter i beskattningsdatabasen, tulldatabasen och utsöknings- och indrivningsdatabasen bör finnas kvar.

Vi anser att de nuvarande sekretessbestämmelserna som reglerar databassekretessen ska ändras så att sekretess gäller vid förande av eller uttag ur en automatiserad uppgiftssamling som respektive myndighet använder i viss verksamhet som avses i beskattningsdatalagen, tulldatalagen och kronofogdedatalagen. Sekretessreglernas föremål ska i övrigt inte ändras, och inte heller dess styrka. Vidare ska sekretessen avseende Kronofogdemyndigheten endast vara tillämplig i verksamhet med utsökning och indrivning samt ansökan om och tillsyn över näringsförbud (se nedan).

Med uttrycksättet ”vid förande av eller uttag ur en automatiserad uppgiftssamling” avses ingen egentlig förändring av innebörd i förhållande till förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen, tulldatabasen eller utsöknings- och indrivningsdatabasen. Formuleringen innebär alltså att den sekretess som gäller hos berörda myndigheter blir tillämplig också hos myndigheter som har direktåtkomst till uppgifter som behandlas automatiserat hos Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten i uppgiftssamlingar som är gemensamt tillgängliga, så länge de anslutna myndigheterna inte tar ut uppgifter och använder dessa i sina egna verksamheter på något sätt. Då blir sekretessbestämmelserna för dessa verksamheter i stället tillämpliga. Vid direktåtkomst till uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet kommer alltså absolut sekretess att gälla, och till uppgifter i Tullverkets verksamhet och Kronofogdemyndighetens verksamhet med utsökning och indrivning samt näringsförbud kommer sekretess med ett omvänt skaderekvisit att gälla. På samma sätt som gäller i dag kommer bestämmelserna även att gälla som primära sekretessbestämmelser vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten, likväl som hos direktanslutna myndigheter.

Uttrycket ”förande av eller uttag ur” har visserligen vanligen använts för förande av eller uttag ur olika regelrätta register, eller som för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten, databaser.¹⁶² Vi har därför övervägt om det är mindre lämpligt att använda detta uttrycksätt för att avgränsa sekretessen efter upphävandet av den särskilda databasregleringen i de nuvarande registerförfattningarna. Vi anser dock att det fortsatt är ett adekvat och ändamålsenligt uttrycksätt för att det tydligt ska framgå vad som gäller i sekretess-

¹⁶² Se t.ex. 18 kap. 10 §, 22 kap. 1 § första stycket 2 och 35 kap. 3 § första stycket OSL.

hänseende när andra myndigheter har direktåtkomst till de berörda myndigheternas automatiserade uppgiftssamlingar. Begreppen ”förande av och uttag ur” korresponderar nämligen med varandra på så sätt att det är en viss myndighet som utför ”förandet” av uppgifterna som en annan myndighet kan ges tillgång till genom uttag av samma uppgifter.

Med ”automatiserad uppgiftssamling” avses register som helt eller delvis företas på automatisk väg eller en i teknisk mening mer avgränsad databas eller uppgiftssamling i vilken uppgifter behandlas automatiserat och som avser en viss del av myndigheternas respektive verksamhet till vilken andra myndigheter kan ha direktåtkomst. Genom lydelsen en automatiserad uppgiftssamling som Skatteverket, Tullverket respektive Kronofogdemyndigheten använder i viss verksamhet är avsikten att de ändrade sekretessbestämmelserna ska ha samma räckvidd som de nu gällande bestämmelserna om databassekretess. Sekretessen omfattar alltså inte automatiserade uppgiftssamlingar som har tagits fram av enskilda medarbetare och som normalt endast är åtkomliga för den enskilde medarbetaren och t.ex. systemadministratörer vid myndigheterna. Sekretessbestämmelserna omfattar i stället större strukturerade och systematiserade automatiserade uppgiftssamlingar vid myndigheterna, som det också kan bli aktuellt att ge andra myndigheter direktåtkomst till. De gäller därmed inte tillfälliga uppgiftssamlingar som endast finns tillgängliga för en medarbetare på dennes enskilda lagringsutrymme på en server eller i en dator, eller för en mindre arbetsgrupp i samband med att gruppen hanterar vissa uppgifter vid arbete med t.ex. ordbehandling för framtagande av dokument.¹⁶³ Det är Skatteverket, Tullverket eller Kronofogdemyndigheten som myndigheter som ska ha tagit fram uppgiftssamlingarna för användning i respektive verksamhet.

Genom att sekretessreglerna föreslås innehålla uttryckssättet ”i verksamhet som avses i 2 § beskattningsdatalagen, 2 § tulldatalagen respektive 2 § kronofogdedatalagen” blir det tydligt att sekretessen gäller i samma verksamheter som i dag. Formuleringen innebär vidare att även uppgifter om juridiska personer och i förekommande fall uppgifter om avlidna personer (jfr RÅ 2007 ref. 16) kommer att omfattas av sekretessbestämmelserna på samma sätt som gäller i dag.¹⁶⁴

¹⁶³ Jfr prop. 2000/03:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 88–91.

¹⁶⁴ Jfr 1 kap. 1 § andra stycket SdbL, 1 kap. 1 § andra stycket TDL och 1 kap. 1 § andra stycket KFMdbL.

De aktuella hänvisningarna bedöms vara nödvändiga eftersom vi föreslår att beskattningsdatalagen, tulldatalagen och kronofogdedatalagen som utgångspunkt inte ska omfatta uppgifter om juridiska personer eller avlidna (se avsnitten 7.4.2 och 7.4.3).

Vidare kommer den ändrade lydelsen enligt vår uppfattning inte att påverka befintliga undantag från sekretess eller sekretessbrytande bestämmelser som föreskrivs i t.ex. 27 kap. 6 och 7 §§ OSL.

Nya undantag från sekretessen

Som ovan framgår har lagstiftaren i flera lagstiftningsärenden gett uttryck för att det inte uppstår konkurrens mellan databassekretessen enligt 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL och andra primära sekretessbestämmelser som gäller vid handläggning av vissa ärenden i verksamhet vid Skatteverket. Att databassekretessen i dag är tillämplig på ”förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen” innebär vidare enligt regeringen att sekretessen omfattar uppgifter som Skatteverket lagrar i databasen, men som inte ingår i handläggningen av ett ärende, exempelvis uppgifter om elförbrukning för företag som väljer att inte söka elstöd. Databassekretessen ska dock inte tillämpas när en uppgift används i en annan del av Skatteverkets verksamhet – dvs. i verksamhet som avser ärendehantering och som omfattas av sekretessbestämmelser med skaderekvisit som avviker från den absoluta databassekretessen.¹⁶⁵ Uttalandena stämmer överens med vad som gäller avseende sekretess för uppgifter som andra myndigheter har tillgång till i t.ex. beskattningsdatabasen.

Vi anser att det bör införas nya undantag från de ändrade sekretessreglerna för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten. Undantagen ska formuleras så att sekretessen vid förande av eller uttag ur en automatiserad uppgiftssamling inte gäller om det finns en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 3 a, 5 och 7 §§ OSL som är tillämplig på uppgiften när den förekommer i ett ärende hos Skatteverket, Tullverket eller Kronofogdemyndigheten. Dessa undantag kommer därmed att reglera vad som gäller vid berörda myndigheters egen hantering av aktuella uppgifter när de finns hos myndigheterna. Avsikten är att lagfästa och därigenom tydliggöra vad som redan får anses gälla enligt lagstiftarens uttalanden i

¹⁶⁵ Prop. 2022/23:107, *Vissa förfarandefrågor för elstöd till företag*, s. 33.

olika förarbeten (se avsnitt 15.5.2 ovan). Genom undantagen kommer det även att vara tydligt att eventuella undantag från den primära sekretessen i sekretessregler som ska tillämpas i verksamhet med ärendehandläggning kan tillämpas trots den aktuella sekretessen, såsom t.ex. undantaget i 28 kap. 12 § andra stycket OSL.

Hänvisningen till vissa bestämmelser om primär sekretess i 21 kap. OSL innebär att om t.ex. sekretessbestämmelsen i 21 kap. 1 § OSL är tillämplig i ett ärende, då gäller ändå sekretessen i tillämpliga fall enligt 27 kap. 1 § andra stycket 1, 27 kap. 3 § andra stycket eller 34 kap. 2 § första stycket OSL, vilka föreskriver starkare eller lika stark sekretess som de aktuella bestämmelserna i 21 kap. OSL. På detta sätt försvagas inte det skydd som redan kan finnas för sådana uppgifter i myndigheternas ärendehandläggning.

Vi anser att undantagen ska införas avseende samtliga tre myndigheter även om uttalandena i förarbetena har gjorts avseende Skatteverkets beskattningsverksamhet. Vi har inte funnit att det föreligger någon saklig skillnad mellan den nu gällande regleringen av databassekretessen för de olika databaserna som föranleder att någon skillnad görs myndigheterna emellan.

De föreslagna bestämmelserna om undantag bör införas i 27 kap. 1 § fjärde stycket, 27 kap. 3 § andra stycket och 34 kap. 2 § andra stycket OSL, dvs. i samband med andra redan befintliga undantag respektive i nära anslutning till bestämmelserna som undantagen gäller i förhållande till.

Särskilt om sekretessen vid Kronofogdemyndigheten

I dag gäller som nämnts sekretessen i 34 kap. 2 § första stycket OSL i verksamhet som avser förande av eller uttag ur utsöknings- och indrivningsdatabasen enligt kronofogdedatabaslagen. Sekretessen är således inte tillämplig på uppgifter i t.ex. skuldsaneringsdatabasen eller konkurstillsynsdatabasen.

När det gäller Kronofogdemyndigheten blir det mot denna bakgrund viktigt att avgränsa den ändrade sekretessen till bl.a. myndighetens verksamhet med utsökning och indrivning för att inte åstadkomma några sakliga förändringar. Av den ändrade lydelsen av 34 kap. 2 § första stycket OSL ska det därför framgå att sekretessen gäller i verksamhet med utsökning och indrivning som omfattas av

kronofogdedatalagen. Det avgörande för sekretessens räckvidd blir därmed vad som avses med utsökning och indrivning, på samma sätt som innehållet i utsöknings- och indrivningsdatabasen avgör räckvidden i dag.

I förarbetena till den nu gällande kronofogdedatabaslagen angavs emellertid även att i utsöknings- och indrivningsdatabasen skulle behandlas uppgifter avseende ansökan om och tillsyn över näringsförbud. Därmed skulle även dessa uppgifter komma att omfattas av sekretessen enligt den tidigare bestämmelsen i 9 kap. 19 § andra stycket sekretesslagen när de ingick i databasen. Enligt regeringens mening borde det råda överensstämmelse mellan vilken sekretess som gäller för uppgifter i databasen respektive för uppgifter i den verksamhet för vilken databasen förs.¹⁶⁶ Detta borde innebära att databassekretessen motsvarar den sekretess som i dag omfattas av 34 kap. 1 § första stycket OSL vilken omfattar mål eller ärende om utsökning och indrivning samt i verksamhet enligt lagen om näringsförbud.

Med utsökning och indrivning ska i den ändrade sekretessregeln i 34 kap. 2 § OSL avses samma verksamhet som i dag omfattas av databassekretessen i utsöknings- och indrivningsdatabasen – vilken alltså i sig har en koppling till den sekretess som gäller enligt 34 kap. 1 § första stycket OSL. Vidare anser vi att sekretessen ska motsvara Kronofogdemyndighetens verksamhet med utsökning och indrivning såsom det anges i den föreslagna bestämmelsen i 2 § första stycket i kronofogdedatalagen. Det ska även anges att sekretessen gäller myndighetens verksamhet med ansökan om och tillsyn över näringsförbud för att det inte ska ske några förändringar av sekretessen i sak. Den föreslagna bestämmelsen i 2 § kronofogdedatalagen är i sin tur inte avsedd att omfatta någon annan verksamhet än vad som anges i 1 kap. 1 § KFMdbL i dag (se avsnitt 7.4.8).

I dag får uppgifter i utsöknings- och indrivningsdatabasen behandlas för att tillhandahålla information som behövs i Kronofogdemyndighetens verksamhet för verkställighet eller annan åtgärd som särskilt åligger Kronofogdemyndigheten enligt utsökningsbalken eller annan författning, indrivning av statliga fordringar m.m., avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter, ansökan om och tillsyn över näringsförbud, förebyggande av överskuldssättning och information om skuldsanering och F-skuldsanering, fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande, och

¹⁶⁶ Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 192.

tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten. Samtliga uppgifter som behandlas inom ramen för dessa verksamheter kommer därmed att omfattas av den ändrade sekretessbestämmelsen. Det handlar om uppgifter om en fysisk persons identitet, bosättning och familjeförhållanden, en juridisk persons identitet, säte, firma-tecknare och andra företrädare, en enskilds ekonomiska förhållanden, näringsförbud, egendom som berörs i ett mål, yrkanden och grunder i ett mål eller ärende, beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett mål eller ärende, och Kronofogdemyndighetens anmälan av misstanke om brott samt, om uppgifterna utgör grund för en begäran om verkställighet, uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott eller domar i brottmål. Vidare innefattas uppgifter som behövs för fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande.¹⁶⁷ Också uppgifter som i dag räknas upp i 2 § förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet kommer fortsatt att omfattas av sekretess enligt den ändrade lydelsen eftersom lagstiftaren redan har bedömt att uppgifterna har koppling till Kronofogdemyndighetens verksamhet med utsökning och indrivning.

I de fall andra myndigheter har direktåtkomst till Kronofogdemyndighetens automatiserade uppgiftssamlingar som innefattar sådana uppgifter som nu har nämnts kommer de alltså fortsatt att omfattas av sekretess med ett omvänt skaderekvisit så länge uppgifterna inte tas ut och används i den mottagande myndighetens verksamhet. Uppgifterna kommer vidare, likt i dag, att omfattas av motsvarande sekretess i Kronofogdemyndighetens egen verksamhet.

Ytterst kommer det att vara upp till rättstillämpningen att avgöra vad som hör till framför allt verksamhet med utsökning och indrivning i de fall det föreligger tveksamhet om detta. Om Kronofogdemyndigheten framöver får ytterligare uppgifter som inte tydligt hör till verksamheten med utsökning och indrivning, får lagstiftaren göra denna bedömning om så är fallet i respektive lagstiftningsärende där detta kan bli aktuellt.

¹⁶⁷ Jfr 2 kap. 5 § KFMdbL.

Konsekvenser av ändrade sekretessregler

En fråga som uppkommer med anledning av våra förslag till ändrade sekretessregler är om sekretessens räckvidd som primära sekretessbestämmelser i de aktuella verksamheterna vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten blir vidare genom att bestämmelserna inte längre kommer att ha en koppling till en reglering likt den nu gällande databasregleringen som räknar upp vilka uppgifter som får finnas i respektive databas.

Mot bakgrund av hur databasregleringen är utformad i dag, behandlas den absoluta majoriteten av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, Tullverkets verksamhet och Kronofogdemyndighetens verksamhet som här är aktuella i beskattningsdatabasen, tull-databasen respektive utsöknings- och indrivningsdatabasen. Det förekommer dock att vissa uppgifter behandlas utanför databaserna. Till exempel har Skatteverket beskrivit den situationen då en mindre grupp tjänstemän arbetar med ett särskilt ärende avseende revision på ett sätt som innebär att uppgifterna inte bedöms vara gemensamt tillgängliga.¹⁶⁸ En stor del av de uppgifter som då behandlas hämtas dock in från beskattningsdatabasen och behandlingen är ofta tillfällig. Vidare kan frågan ställas om t.ex. även uppgifter på enskilda tjänstemäns datorer och lagringsytor på dessa kommer att omfattas av databassekretessen på ett sätt som inte gäller i dag.

Enligt vår bedömning bör förslagen inte innebära någon större saklig skillnad i fråga om vilka uppgifter som kommer att omfattas av den aktuella sekretessen. Som nämnts behandlas redan den största delen av alla uppgifter vid myndigheterna i dag automatiserat inom myndigheternas databaser. Myndigheterna får vidare, liksom i dag, endast behandla uppgifter som är nödvändiga att behandla för att utföra sina författningsreglerade uppgifter. Utöver detta är lydelsen i fråga om att de automatiserade uppgiftssamlingarna ska användas av myndigheterna för de aktuella verksamheterna avsedd att förtydliga att sekretessen inte heller fortsättningsvis omfattar sådana uppgiftssamlingar som endast en eller ett fåtal tjänstemän har tillgång till. I fråga om uppgifter i t.ex. föredragningspromemorior, utkast till beslut eller liknande som finns på enskilda tjänstemäns datorer är dessa inte heller i regel att betrakta som allmänna handlingar enligt reglerna i 2 kap. TF. Uppgifter som enskilda medarbetare i övrigt

¹⁶⁸ Jfr prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 91.

kan ha på sina lokala lagringsutrymmen i datorer och som utgör allmänna handlingar hör i regel till ärendehandläggningen vid myndigheterna vilka alltså omfattas av den sekretess som gäller i det aktuella ärendet. Uppgifter som behandlas av en vidare krets av tjänstemän i t.ex. ett mappsystem i operativsystemet omfattas vidare redan i dag av databassekretessen då de är gemensamt tillgängliga, och så kommer fortfarande vara fallet enligt den föreslagna lydelsen.

Vårt förslag till undantag från den aktuella sekretessbestämmelsen innebär också att sekretessen i 27 kap. 1 § andra stycket 1, 27 kap. 3 § andra stycket och 34 kap. 2 § första stycket inte ska tillämpas om det finns en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 3 a, 5 och 7 §§ som är tillämplig på uppgiften när den förekommer i ett ärende hos respektive myndighet. Det innebär t.ex. att uppgifter som Skatteverket i dag behandlar i ett särskilt ärende om revision utanför beskattningsdatabasen kommer att omfattas av sekretess enligt vad som gäller för ett sådant ärende, dvs. enligt 27 kap. 2 § första stycket 1 OSL. Det föreslagna undantaget bör alltså innebära att inte fler uppgifter än nödvändigt kommer att omfattas av de ändrade sekretessbestämmelserna.

Sådana exempel som nu nämnts saknar betydelse för vilken sekretess som gäller vid andra myndigheters direktåtkomst till uppgifter vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten.

Mot denna bakgrund anser vi att de föreslagna ändringarna inte kommer att medföra någon väsentlig utvidgning av vilka uppgifter som omfattas av sekretess. Detta särskilt inte vid andra myndigheters tillgång till uppgifter hos de berörda myndigheterna genom direktåtkomst. Vidare kommer de uppgifter som i dag endast omfattas av databassekretess enligt vår uppfattning fortsatt omfattas av den aktuella sekretessen när uppgifterna behandlas i en automatiserad uppgiftssamling som någon av myndigheterna använder i sådan verksamhet som föreslås omfattas av sekretessbestämmelserna. Exempelvis innebär det för Skatteverkets del att vissa uppgifter som rör elstöd till företag i de fall företaget inte ansöker om stödet så att sekretessen som gäller vid ärendehandläggningen i 30 kap. 23 § OSL blir tillämplig kommer att omfattas av sådan sekretess trots den ändrade ordalydelsen eftersom den omfattar samma verksamhet som i dag.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Jfr prop. 2022/23:107, *Vissa förfarandefrågor för elstöd till företag*, s. 33.

16 Statens personadressregister

16.1 Inledning

Skatteverkets verksamhet med det statliga personadressregistret, SPAR, är en särpräglad verksamhet som sammanfattningsvis syftar till att tillhandahålla information till myndigheter och enskilda. Den information som tillhandahålls är vissa folkbokföringsuppgifter, uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer, samt uppgifter om inkomst och taxeringsvärde från beskattningsverksamheten. Informationen lämnas ut elektroniskt. Lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret, SPAR-lagen, och den tillhörande förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret, SPAR-förordningen, skiljer sig därför på flera sätt från övriga författningar som ingår i vår översyn. Bedömningar och överväganden vi redogjort för i andra sammanhang är därför inte med självklarhet giltiga även för SPAR-verksamhetens del.

Liksom för övriga verksamheter omfattar dock vårt uppdrag avseende Skatteverkets SPAR-verksamhet att föreslå ändamålsenliga regler som är anpassade efter dagens behov. Reglerna bör vara flexibla och anpassade efter såväl den tekniska utvecklingen som den EU-rättsliga dataskyddsregleringen, samtidigt som den enskildas personliga integritet värnas. I uppdraget ligger även att överväga om det finns utrymme för minskad detaljreglering jämfört med i dag. En översyn av struktur och terminologi ingår också i uppdraget, bl.a. i syfte att modernisera språket och att använda enhetliga begrepp i förhållande till främst annan dataskyddsreglering. Vårt uppdrag omfattar även att se över bl.a. bestämmelser om sökbegrepp och överväga frågor som rör längsta tid för behandling av personuppgifter.

I detta kapitel redogör vi för verksamheten med SPAR, Skatteverkets ansvar för verksamheten, samt befintlig reglering av registret och personuppgiftsbehandling i det. Slutligen gör vi bedömningar av

i vilka avseende befintlig reglering behöver förändras och lämnar förslag på en uppdaterad och mer ändamålsenlig reglering.

En redogörelse för den allmänna dataskyddsregleringen finns i avsnitten 3.2.5 och 3.2.6.

16.2 SPAR-verksamheten

16.2.1 Allmänt om SPAR

Ett offentligt register

SPAR är ett offentligt register som bl.a. omfattar uppgifter om alla personer som är folkbokförda i Sverige, både svenska och utländska medborgare. I registret finns även uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer och som har styrkt sin identitet eller gjort identiteten sannolik.

Syftet med SPAR är att lämna ut uppgifter om personer som omfattas av registret elektroniskt under förutsättning att mottagaren uppfyller vissa villkor. Grunden för utlämnande av uppgifter ur SPAR är offentlighetsprincipen. Uppgifterna i SPAR får behandlas (lämnas ut) för två olika ändamål. Dels kontrolländamål, dvs. att aktualisera, komplettera och kontrollera personuppgifter, dels urvalsändamål, dvs. att ta ut uppgifter om namn och adress genom urvalsdragning för direktreklam, opinionsbildning eller samhällsinformation eller annan därmed jämförlig verksamhet.

SPAR finansieras uteslutande via försäljningsintäkter som över tid motsvarar verksamhetens självkostnad. Bland SPAR:s kunder återfinns de flesta stora banker, försäkringsbolag och flera av landets kreditupplysningsföretag. Under 2022 lämnade SPAR ut cirka 106 miljoner adressposter via tjänsten personsökning, som används av närmare 3 000 olika företag och institutioner i Sverige. Under samma år lämnade SPAR ut cirka 150 miljoner adressposter via aviseringstjänster som nyttjas av ungefär 600 företag för att hålla sina register uppdaterade.

SPAR och sekretess

SPAR innehåller i dag enbart uppgifter som hämtas från Skatteverkets folkbokförings- och beskattningsverksamheter. SPAR-verksamheten har dock organisatoriskt sett en så fristående ställning inom Skatteverket att den i sekretesshänseende utgör en självständig verksamhetsgren.

En grundläggande princip i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, är att sekretess inte enbart gäller mot enskilda utan också mellan myndigheter och mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 2 § OSL). Sekretess hindrar dock inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL). För att sekretessbelagda uppgifter ska kunna lämnas ut från olika självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet krävs alltså att det finns en sekretessbrytande bestämmelse i författning.

Som utgångspunkt gäller absolut sekretess för uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i Skatteverkets beskattningsverksamhet och för uppgifter som behandlas i beskattningsdatabasen.¹ För uppgift om en enskilds personliga förhållanden i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet finns en presumtion för offentlighet.² För vissa särskilt angivna uppgifter eller ärenden gäller dock absolut sekretess eller en presumtion för detsamma.³ I SPAR-förordningen finns en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör utlämnande av uppgifter från Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamheter till SPAR-verksamheten.⁴

Bestämmelsen om folkbokföringssekretess gäller i första hand inom folkbokföringsverksamheten. För att sekretessen inte ska kunna kringgå när uppgifterna behandlas i andra register är bestämmelsen tillämplig även på annat befolkningsregister, t.ex. SPAR.⁵ Det innebär att när uppgifter från folkbokföringsverksamheten och beskattningsverksamheten överförs till SPAR skyddas dessa av folkbokföringssekretess. Sekretess gäller då för uppgifter om enskilds personliga förhållanden endast om det av särskild anledning kan antas att den

¹ 27 kap. 1 och 2 §§ OSL.

² 22 kap. 1 § första stycket OSL.

³ 22 kap. 1 § andra stycket OSL och 22 kap. 1 a samt 2 §§ OSL.

⁴ 4 § SPAR-förordningen.

⁵ Prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 210–211.

enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

16.2.2 Historik

Ett skäl som motiverade införandet av datalagen (1973:289) var att olika aktörer hade inrättat kommersiella register över hela den svenska befolkningen för bl.a. personkontroll och urvalsdragningar.⁶ Även inom den offentliga sektorn fanns vid tidpunkten ett stort antal offentliga befolkningsregister. Datainspektionen (numera Integritetsskyddsmyndigheten, IMY) föreslog därför att ett centralt, statligt, ADB-baserat⁷ personregister skulle bildas i syfte att minimera behovet av omfattande befolkningsregister och därigenom reducera riskerna för otillbörliga integritetsintrång. Riksdagen beslutade 1976 om inrättandet av Samordnat Person- och AdressRegister, och att privata befolkningsregister inte längre skulle få föras för bl.a. personkontroll och urvalsdragningar.

Ändamålet med SPAR skulle vara registeruppdatering, personnummerkontroll, personnummersökning och urvalsdragningar. Den statliga myndigheten Datacentralen för administrativ databehandling, DAFA, tilldelades totalansvaret för SPAR, som togs i drift 1978.

1981 lagreglerades SPAR genom att bestämmelser om registret infördes i 26–28 §§ datalagen. Bestämmelserna avsåg bl.a. för vilka ändamål uppgifterna i SPAR fick användas, var uppgifterna hämtades från samt att den som begärde att få uppgifter ur en myndighets personregister skulle hänvisas till SPAR. Datalagens bestämmelser kompletterades från samma år genom bestämmelserna i förordningen (1981:4) om det statliga person- och adressregistret. I förordningen fanns bl.a. bestämmelser om vilka uppgifter SPAR fick innehålla, samt begränsningar av utlämnande av uppgifter från och sökning i SPAR.

När DAFA ombildades till bolag år 1986 inrättades myndigheten Statens person- och adressregisternämnd (SPAR-nämnden). Nämnden övertog huvudmannaskapet och registeransvaret för SPAR. Riksdagen gjorde bedömningen att den myndighet som övertog ansvaret för SPAR skulle vara fristående från såväl de sakansvariga myndig-

⁶ Avsnitt 16.2.2 är baserat på SPAR-utredningens slutbetänkande SOU 2005:61, *Personuppgifter för samhällets behov*, s. 33–36.

⁷ ADB är en förkortning för automatisk databehandling.

heterna (Datainspektionen och dåvarande Riksskatteverket) som från drift- och försäljningsorganisationen. SPAR-nämnden skapades i syfte att tillfälligt lösa frågan om huvudmannskapet för SPAR. Själva nämnden fick en parlamentarisk sammansättning och kansligöromålen sköttes av en värdmyndighet.

Aviseringsutredningen, som tillsattes 1992 med uppdrag att utreda frågan om den framtida aviseringen av folkbokföringsuppgifter, föreslog att ett nytt centralt aviseringsregister skulle inrättas inom dåvarande Riksskatteverket och att detta register skulle överta SPARs funktioner.⁸ Ansvaret för ett register med den viktiga samhällsfunktionen att förse alla myndigheter med nödvändiga befolkningsuppgifter borde enligt utredningen ligga hos den myndighet inom vilken uppgifterna samlades in. Utredningens förslag mötte dock motstånd hos såväl några av utredningens egna experter som hos vissa remissinstanser och regeringen tog inte ställning till frågan om det nya aviseringsregistret även skulle ta över SPAR:s funktioner.

Grunddatabasutredningen tillkallades våren 1996 med uppdrag att överväga hur vissa databasers tillgänglighet, service och kvalitet skulle kunna förbättras. Utredningen föreslog inrättandet av en ny myndighet; Nämnden för utveckling av samhällets grunddata. Den nya nämnden skulle bl.a. bli huvudman för SPAR och överta SPAR-nämndens funktioner.⁹ Grunddatabasutredningens förslag behandlades i den s.k. förvaltningspolitiska propositionen¹⁰ där regeringen konstaterade att frågan om en ny myndighet för samhällets grunddata krävde ytterligare beredning. I propositionen uttalade regeringen dock att det borde vara ett offentligt åtagande att hålla ett register med befolkningsuppgifter av hög kvalitet för att tillgodose behovet av kontroll av personuppgifter. Sammanfattningsvis ansåg regeringen att SPAR fortsatt hade en viktig samhällsfunktion att fylla och att det skulle finnas kvar tills vidare.

För att se över SPAR och bl.a. förbereda ett byte av värdmyndighet för SPAR-nämnden tillsattes SPAR-utredningen 2004 (Fi 2004:06). Utredningens uppdrag var bl.a. att utreda och föreslå hur myndigheters, företags och andra organisationers behov av folkbokföringsuppgifter skulle tillgodoses i framtiden. SPAR-utredningen föreslog att det statliga åtagandet skulle fullgöras med utgångspunkt från

⁸ SOU 1994:44, *Folkbokföringsuppgifterna i sambället*.

⁹ SOU 1997:146, *Grunddata – i samhällets tjänst*.

¹⁰ Prop. 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*.

Skatteverkets folkbokföringsdatabas och att den särskilda databasen SPAR borde avvecklas. Det statliga åtagandet att tillhandahålla folkbokföringsuppgifter för samhällets behov borde enligt utredningen fullgöras av Skatteverket, och SPAR-nämnden borde avvecklas. Utredningen föreslog därför att uppdraget i sin helhet skulle föras över till Skatteverket.¹¹ Förslaget genomfördes dock inte.

16.2.3 Skatteverkets ansvar för SPAR

Skatteverket ansvarar för SPAR sedan 2009

Som framgår ovan har det över tid funnits olika förslag i fråga om hur det offentliga åtagandet att försörja myndigheter och enskilda med information ska utformas. SPAR-utredningens förslag om att föra över verksamheten i dess helhet till Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och att upphäva SPAR-lagen har inte genomförts. Verksamheten med SPAR utgör alltså en självständig verksamhetsgren inom Skatteverket och SPAR utgör ett från folkbokföringsdatabasen skilt register. Uppgifterna hämtas dock huvudsakligen från folkbokföringsdatabasen och i mindre utsträckning från beskattningsdatabasen.

Av SPAR-lagen framgår inte att det är Skatteverkets ansvar att bedriva verksamheten med det statliga personadressregistret. Ansvaret framgår i stället av SPAR-förordningens bestämmelse om personuppgiftsansvar. År 2009 fick Skatteverket överta ansvaret för SPAR från den tidigare myndigheten Statens personadressregisternämnd, och hade då redan varit värmyndighet för nämnden sedan 2005.

När Skatteverket tog över ansvaret för SPAR tog myndigheten också fram ett nytt tekniskt system för registret. Drift och förvaltning av SPAR har dock upphandlats och sköts i dag av ett privat bolag som även bemannar SPAR:s kundtjänst.¹² Utöver kundtjänst består den upphandlade driften av förvaltning av registret, utveckling och underhåll av de elektroniska tjänsterna, kundsupport samt verkställande av utlämnande efter beslut av Skatteverket. Skatteverket har dock beslutat att driva SPAR-verksamheten i egen regi efter att nuvarande avtal med driftleverantören löper ut.

¹¹ Se SOU 2005:61, *Personuppgifter för samhällets behov*.

¹² Bolaget är Tieto Sweden AB. Nuvarande avtal går dock ut sommaren 2024. Fram till att Skatteverket övertog ansvaret för SPAR var det bolaget InfoData AB, tidigare statligt ägda DAFA AB, som i sin tur ursprungligen var en statlig myndighet, som driftade SPAR.

Skatteverkets tjänster i SPAR

Skatteverket erbjuder flera olika tjänster som innebär utlämnande av personuppgifter från SPAR.¹³

Tjänsten *Urval* kan erhållas för uttag vid ett tillfälle eller som prenumeration. Resultatet av tjänsten är en fil med namn och adressuppgifter som kunden hämtar elektroniskt och får använda i upp till tre månader. Syftet med tjänsten är att ge aktörer på marknaden möjlighet att från SPAR få namn och adressuppgifter att användas vid direktreklam, marknadsundersökning, opinionsbildning, samhällsinformation, forskning eller liknande.

Tjänsten *Urvalssimulering* är kostnadsfri och ger en ungefärlig uppgift om vad ett visst urval resulterar i avseende antal personposter och kostnad.

Tjänsten *Personsökning* erbjuder åtkomst till SPAR för att aktualisera, komplettera och kontrollera personuppgifter. Tjänsten består av två delar. En del är möjligheten att slå upp enskild person genom att ange personnummer. Under förutsättning att personens identitet är styrkt eller sannolik kan en person även slås upp genom att ange samordningsnummer. Om personen finns i SPAR visas personinformationen, om inte visas ett felmeddelande. Den andra delen är möjligheten till sökning efter personer genom att ange namn och adress, alternativt födelseårsintervall eller en kombination av födelseårsintervall, namn och adress. Alla personer i SPAR som matchar sökningen visas i en lista, alternativt visas ett felmeddelande om antalet träffar är för stort. Listan visar personnummer, namn och adress. När sökning görs med namn och adress utförs sökningen även mot historiska uppgifter tre år bakåt i tiden.

Aviseringsstjänsterna förser kunder med personuppgifter från SPAR för att aktualisera, komplettera och kontrollera personuppgifter i egna register. Detta sker genom att uppgifter ur SPAR aviseras via fil till kunden. Uppgifter som lämnas ut är i regel endast namn och adress. Myndigheter, banker och försäkringsbolag har tillgång till ytterligare några uppgifter. Beskattningsuppgifter för enskilda personer lämnas endast ut till polis- och tullmyndighet.

¹³ Informationen i detta stycke framgår av SPAR-verksamhetens webbsida tillgänglig: <https://www.statenspersonadressregister.se/master/start/vaara-tjaenster> [hämtad: 2023-02-01].

Tjänsten *Bruttoavisering* utgör en möjlighet till en särskild leveransmetod från SPAR som är riktad till de företag som hanterar personuppgifter för en betydande del av befolkningen. Kunden erhåller genom tjänsten aktuella uppgifter för alla personposter i SPAR som har ändrats sedan ett angivet datum eller vid prenumeration sedan föregående avisering. En förutsättning för att få bruttoavisering är att registret omfattar minst cirka 2,5 miljoner personer (dvs. en betydande del av befolkningen). Den som får tillgång till bruttoavisering måste förbinda sig att genast gallra de uppgifter som rör personer som inte är mottagarens kunder eller medlemmar.

Tjänsten *Personnummerersättning* syftar till att ge kunden möjlighet att kvalitetssäkra personuppgifter i sina befintliga register. Kunden lämnar in en fil som innehåller namn- och adressuppgifter till SPAR och tjänsten söker ut de personer som matchar de inlämnade uppgifterna och kompletterar dem med personnummer. För varje inlämnad uppgift anges om matchning kunnat göras. En träff kan vara unik eller ge flera alternativa personposter att välja mellan.

Tjänsten *Utlämnande av Reklamspärr* syftar till att ge aktörer på marknaden möjlighet att komplettera sina egna register med uppgift om vilka personer som i SPAR angivit att de inte vill ha direktadresserad reklam. För att denna uppgift ska kunna lämnas ut elektroniskt måste respektive person ha gett sitt samtycke till det.

16.2.4 SPAR-nämnden

SPAR-nämnden är i dag en av regeringen utsedd nämnd inom Skatteverket.¹⁴ Nämnden beslutar i vissa frågor kring SPAR och ska särskilt vaka över frågor som har att göra med den personliga integriteten och användandet av SPAR. Nämnden fattar bl.a. beslut i frågor som rör s.k. bruttoavisering, dvs. en avisering av aktuella uppgifter för alla personposter i SPAR som har ändrats sedan ett angivet datum eller vid prenumeration sedan föregående avisering. Nämndens sammansättning regleras i Skatteverkets instruktion och den består av

¹⁴ Den statliga myndigheten Statens person- och adressregisternämnd kom under 1998 att byta namn till Statens personadressregisternämnd (även kallad SPAR-nämnden). Myndigheten var ansvarig och personuppgiftsansvarig för registret innan Skatteverket tog över uppgiften. Jfr förordningen (2007:874) med instruktion för Statens personadressregisternämnd.

en ordförande och ytterligare fem ledamöter. Fyra av nämndens ledamöter ska vara riksdagsledamöter eller före detta riksdagsledamöter.¹⁵

16.3 Nuvarande reglering av behandling av personuppgifter i SPAR

16.3.1 Bakgrund

Fram till SPAR-lagens tillkomst reglerades SPAR genom bestämmelser i datalagen, samt i en särskild förordning. I samband med SPAR-lagens tillkomst skulle datalagen upphävas och ersättas av personuppgiftslagen (1998:204) som skulle genomföra dåvarande EG:s nya dataskyddsdirektiv.¹⁶

Regeringen konstaterade i SPAR-lagens förarbeten att personuppgiftslagen skulle komma att omfatta all automatiserad behandling av personuppgifter och det väckte frågan om en särskild lagreglering av SPAR. Med hänsyn till att särregler i annan lagstiftning skulle ta över bestämmelserna i personuppgiftslagen behövde frågan om SPAR och dess reglering ses direkt i ljuset av dataskyddsdirektivet.¹⁷ Grundförutsättningarna för SPAR behövde enligt regeringen regleras på ett utförligare sätt än tidigare, i en särskild lag. Vilka uppgifter registret fick innehålla var vid tidpunkten reglerat i förordning, men enligt regeringen skulle bestämmelserna ges lagform.¹⁸

Vad gällde utformningen av lagens bestämmelser ansåg regeringen att vissa skärpningar i förhållande till vad som tidigare gällde skulle införas gällande urvalsdragningar, bl.a. av integritetsskäl, och att lagen skulle anpassas genom hänvisningar till personuppgiftslagen. Däremot skulle samma ändamålsbestämmelser gälla som i datalagen.

Utlämnandet av uppgifter bedömdes vara en viktig fråga som enligt regeringen aktualiserade allmänna integritetsaspekter men också principerna i dataskyddsdirektivet. En effekt av detta var att det enligt regeringen behövde ses noggrannare på utlämnande av uppgifter i SPAR och för folkbokföringsuppgifterna i SPAR behövdes exempelvis vissa inskränkningar beträffande utlämnandet. Regeringen skulle

¹⁵ 27–29 §§ förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

¹⁷ Prop. 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, s. 69 och 72.

¹⁸ Prop. 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, s. 74.

dock genom ett särskilt bemyndigande ges rätt att meddela föreskrifter om dessa inskränkningar i förordning.

Integritetsskäl motiverade även att sökningar i SPAR inte skulle vara helt fritt. Regeringen skulle även här ges ett särskilt bemyndigande att besluta dessa inskränkningar i förordning¹⁹ Sammanfattningsvis ansåg regeringen att behandlingen av personuppgifter i SPAR i de former som framgick av förslaget till lagreglering var förenlig med dataskyddsdirektivet.²⁰

Efter SPAR-lagens ikraftträdande har den genomgått ett flertal förändringar varav några aktuella redogörs för nedan.

Anpassning till dataskyddsförordningen

Inför att EU:s dataskyddsförordning skulle börja tillämpas gjordes en allmän översyn av samtliga författningar som omfattas av vårt uppdrag. Vad avser SPAR-verksamheten genomfördes det generella förändringar i lagen som innebar att hänvisningar till personuppgiftslagen togs bort och bestämmelser om lagens förhållande till dataskyddsförordningen och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen, infördes. Det infördes också en bestämmelse med en begränsning av rätten att göra invändningar mot behandlingen och en upplysning om att den registrerades rätt att invända mot behandling av personuppgifter för direkt marknadsföring enligt dataskyddsförordningen.²¹

Förändringar med anledning av ny reglering kring samordningsnummer

Samordningsnummer är i dag en av de uppgifter som får behandlas i SPAR. Tidigare var förutsättningen för behandlingen i registret att det inte rädde osäkerhet om de aktuella personernas identitet.

Systemet med samordningsnummer har dock nyligen förändrats och bestämmelser om samordningsnummer regleras sedan september 2023 i lagen (2022:1697) om samordningsnummer. Samordningsnummer kan numera tilldelas i tre nivåer beroende på vilken identitets-

¹⁹ Prop. 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, s. 76–78.

²⁰ Prop. 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, s. 73.

²¹ Prop. 2017/18:95, *Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning*, s. 104–105.

kontroll som föregått tilldelningen och uppgift om detta registreras i folkbokföringsdatabasen. Indelningen av samordningsnummer i tre nivåer innebär även att mottagare av uppgifter från folkbokföringsdatabasen får tydlig information om vilken kontroll som föregått tilldelningen. Informationen utgör en helhetsbedömning av om den enskildes identitet är styrkt, sannolik eller osäker. Den högsta nivån tilldelas den som har styrkt sin identitet vid personlig inställelse.

I samband med den nya lagens tillkomst uttalade regeringen att det var centralt att mottagare av uppgifter från SPAR får information om vilken kontroll som föregått tilldelningen och med vilket mått av säkerhet registrerade uppgifter stämmer överens med verkliga förhållanden. Regeringen bedömde att samordningsnummer som tilldelats efter att den enskilde har styrkt sin identitet eller gjort sin identitet sannolik skulle få behandlas i SPAR, och att sannolik i praktiken kommer att motsvara de styrkta samordningsnummer som tidigare fick behandlas i SPAR. Regeringen föreslog att det i SPAR, utöver vad som dittills gällt, även skulle få anges uppgift om den enskildes identitet var styrkt eller sannolik i ärenden om tilldelning eller förnyelse av samordningsnummer. Samordningsnummer med uppgift om osäker identitet skulle dock inte få behandlas i SPAR. Privata aktörer som tar emot uppgifter från SPAR kan alltså inte få uppgifter om en person som innehar ett sådant nummer.²²

16.3.2 Regleringen av SPAR

SPAR-lagen

Allmänna bestämmelser

I 1 § SPAR-lagen anges att för de ändamål som anges i 3 § ska det med hjälp av automatiserad behandling föras ett statligt personadressregister (SPAR). Registret får användas av myndigheter och enskilda.

Enligt 2 § första stycket SPAR-lagen innehåller lagen bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning. Av 2 § andra stycket framgår att vid behandling av personuppgifter gäller dataskyddslagen och föreskrifter som meddelats med anslutning av den, om inte

²² Prop. 2021/22:276, *Stärkt system för samordningsnummer*, s. 90–91.

annat följer av SPAR-lagen eller föreskrifter som meddelats i anslutning till den.

Registerändamål

I 3 § SPAR-lagen anges de ändamål som uppgifterna i SPAR får behandlas för. Enligt 3 § 1 får uppgifter behandlas för att aktualisera, komplettera och kontrollera personuppgifter (det s.k. kontrolländamålet). Enligt 3 § 2 får uppgifter behandlas för att ta ut uppgifter om namn och adress genom urvalsdragning för direktreklam, opinionsbildning eller samhällsinformation eller annan därmed jämförlig verksamhet (det s.k. urvalsändamålet).

Rätten att göra invändningar

Av 3 a § första stycket SPAR-lagen framgår att rätten att göra invändningar enligt 21.1 i dataskyddsförordningen inte gäller för behandling som är tillåten enligt lagen, eller föreskrifter som meddelats i anslutning till den. I 3 a § andra stycket finns en upplysningsbestämmelse som anger att bestämmelser om rätten att göra invändningar mot behandling för direkt marknadsföring finns i artikel 21.2 i samma förordning.

Registerinnehåll

I 4 § första stycket SPAR-lagen finns en förteckning över vilka uppgifter SPAR får innehålla, bl.a. namn, adress, make eller vårdnadshavare samt vissa uppgifter om inkomst och ägande av fastighet. I bestämmelsen regleras även vilka personer uppgifter får registreras om. Det är personer som är eller har varit folkbokförda i landet och personer som har tilldelats personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen (1991:481). SPAR får även innehålla uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer och som har styrkt sin identitet eller gjort identiteten sannolik. Av 4 § andra stycket framgår att på begäran av en registrerad ska det i SPAR också anges att uppgifter om denne inte får behandlas vid urvalsdragningar enligt 3 § 2 för direktreklam.

Av 5 § SPAR-lagen framgår att uppgifter som avses i 4 § första stycket ska hämtas från folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, FdbL, samt från beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Utlämnande av uppgifter

I 6 § SPAR-lagen anges att en enskild som begär att en myndighet ska lämna ut personuppgifter för kontroll- eller urvalsändamål som avses i 3 § ska hänvisas till SPAR, om inte annat följer av lag eller förordning.

Enligt 7 § första stycket SPAR-lagen får uppgifter från beskattningsdatabasen enligt lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet i elektronisk form endast lämnas ut till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket.

Enligt 7 § andra stycket får regeringen meddela föreskrifter om ytterligare begränsningar när det gäller utlämnande av uppgifter i elektronisk form.

Sökbegrepp

Av 8 § SPAR-lagen framgår att regeringen får föreskriva om begränsningar av sökbegreppen för SPAR.

SPAR-förordningen

Allmänna bestämmelser

Av 1 § SPAR-förordningen framgår att förordningen innehåller föreskrifter om behandlingen av personuppgifter som avses i SPAR-lagen.

I 2 § SPAR-förordningen anges att Skatteverket är personuppgiftsansvarigt för SPAR och att driften av SPAR får vara förlagd till servicebyråer.

I 2 a § SPAR-förordningen regleras SPAR-nämndens uppgifter. Av bestämmelsen framgår att Skatteverkets beslut i frågor som avses i 8 a § och 12 § första stycket i förordningen (dvs. bruttoavisering

och viss sökning för urvalsändamål) ska fattas av en särskild nämnd inom verket. Om det finns skäl för det, får Skatteverket bestämma att nämnden ska fatta beslut även i annat enskilt ärende enligt SPAR-lagen eller förordningen.

Av 3 § SPAR-förordningen framgår att användningen av SPAR får vara avgiftsbelagd.²³

Inhämtande av uppgifter

I 4 § SPAR-förordningen anges att de uppgifter som avses i 5 § SPAR-lagen ska lämnas i elektronisk form till verksamheten med SPAR. Av bestämmelsen framgår även att sekretess inte hindrar att uppgifterna lämnas ut.

Utlämnande av uppgifter i elektronisk form

I 5–9 §§ SPAR-förordningen finns bestämmelser som begränsar utlämnandet av uppgifter från SPAR.

Exempelvis framgår av 5 § att uppgifter om adress och folkbokföringsort avseende en person under 16 år endast får lämnas ut för kontrolländamål. Av 7 § framgår att uppgifter om svenskt medborgarskap endast får lämnas ut till Centrala studiestödsnämnden, Bolagsverket, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket, och i 8 a § regleras den särskilda form av utlämnande som kallas bruttoavisering.

Informationskyldighet

Av 10 § SPAR-förordningen framgår att vid utlämnande av uppgifter om namn och adress för direktreklam enligt 3 § 2 SPAR-lagen ska Skatteverket se till att den som hämtar uppgifterna ur SPAR informerar de registrerade om att uppgifterna hämtats ur SPAR och om adress dit de kan vända sig i frågor rörande SPAR.

²³ Avgifternas storlek regleras dock av 5 § andra stycket avgiftsförordningen (1992:191). Enligt 38 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket ska Skatteverket disponera intäkterna från avgifterna.

Sökbegrepp

I 12–13 §§ SPAR-förordningen finns bestämmelser som begränsar möjligheten att använda vissa sökbegrepp.

Statistiska bearbetningar

Av 13 § SPAR-förordningen framgår att de uppgifter som får behandlas i SPAR enligt 4 § första stycket SPAR-lagen även får behandlas för statistiska bearbetningar med sökbegrepp som är tillåtna enligt 12 § i samma förordning, om resultaten redovisas i en avidentifierad form.

Misstanke om oriktig uppgift

I 14 § SPAR-förordningen anges att vid misstanke om att en uppgift som är hämtad ur SPAR är oriktig, ska den som i tjänsten har tagit del av uppgiften genast anmäla det till Skatteverket.

Gallring

I 15–16 §§ SPAR-förordningen finns bestämmelser om när olika uppgifter i SPAR ska gallras.

Bemyndigande för Skatteverket

I 17 § SPAR-förordningen bemyndigas Skatteverket att meddela föreskrifter om giltighetstid för Skatteverkets beslut enligt SPAR-lagen och förordningen, giltighetstid för användning av uppgifter som har lämnats ut för urvalsändamål, och villkor för säkerhet och hantering vid utlämnande av uppgifter i elektronisk form ur SPAR.

Skatteverkets föreskrifter

Skatteverket har meddelat föreskrifter (SKVFS 2011:6) om utlämnande av uppgifter ur SPAR.²⁴ I föreskrifterna definieras olika begrepp, bl.a. SPAR-tjänst, dvs. en tjänst som erbjuds av SPAR inom ramen för de ändamål som anges i lagen.²⁵

Vidare anges i föreskrifterna hur en ansökan om tillgång till SPAR ska göras och hur en begäran om direktreklamspärr går till.²⁶ Även giltighetstid för vissa beslut om uttag regleras genom särskilda föreskrifter, liksom hur länge vissa uppgifter är giltiga och hur länge uppgifter är tillgängliga för registrets kunder.²⁷

Skatteverket har även föreskrivit om viss informationskyldighet för den som erhållit namn- och adressuppgifter ur SPAR för direktreklam, samt de i huvudsak tekniska villkor som gäller för att få tillgång till SPAR-tjänsterna.²⁸

16.4 Överväganden och förslag

16.4.1 Verksamhetens särprägel

Vår bedömning: De generella överväganden och förslag som tidigare redogjorts för är endast i begränsad utsträckning tillämpliga vid översynen av SPAR-verksamhetens reglering.

Skälen för vår bedömning

I förarbetena till anpassningen av SPAR-lagen till dataskyddsförordningen uttalade regeringen att det i och för sig borde kunna hävdas att det är en rättslig förpliktelse för Skatteverket att föra SPAR. Regeringen konstaterade dock även att regleringen i lagen och förordningen om SPAR inte fullt ut var utformad så att det tydligt framgår att Skatteverket har ålagts en sådan förpliktelse.²⁹ Regleringen av SPAR-verksamheten är alltså särpräglad på det sättet att det inte med

²⁴ Ändrade genom SKVFS 2021:1.

²⁵ 1 §.

²⁶ 2–3 §§.

²⁷ 4–9 §§.

²⁸ 10–14 §§.

²⁹ Prop. 2017/18:95, *Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning*, s. 87.

självklarhet ankommer på just Skatteverket att vidta de åtgärder som uppdraget kräver, till skillnad från exempelvis beskattningsverksamheten eller folkbokföringsverksamheten. I dag är Skatteverket ansvarigt för SPAR men under de drygt 45 år som registret funnits har olika aktörer haft ansvar för verksamheten. Uppdraget att tillhandahålla SPAR är vidare mycket avgränsat, och till skillnad från de övriga verksamheter som aktualiseras i vårt uppdrag finns det inte något inslag av kontrollverksamhet i det.

En avgörande skillnad mellan SPAR-författningarna och övriga registerförfattningar som omfattas av vår översyn är dock att SPAR-författningarna utgör en reglering av ett regelrätt register och inte personuppgiftsbehandling i en verksamhet.

Avseende registerförfattningarna för Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamheter, Tullverket och Kronofogdemyndigheten har vi gjort ett flertal gemensamma överväganden och bedömningar, samt lämnat förslag på bestämmelser som är i princip likalydande, se kapitel 5–14. Det har varit möjligt eftersom systematiken och strukturen i de befintliga författningarna har stora likheter. De verksamheter som omfattas av registerförfattningarnas tillämpningsområde regleras dessutom i sak i andra författningar. För SPAR-verksamheten finns dock ingen annan reglering i sak än den som redogjorts för ovan. Det innebär att flera av de överväganden och förslag vi lämnat i övrigt inte är aktuella i detta sammanhang. Att samma principiella frågor som aktualiserats i övriga registerförfattningar inte gör sig gällande avseende SPAR-författningarna innebär inte att det saknas behov av den allmänna översyn vårt uppdrag omfattar, vilket vi utvecklar i avsnitten nedan.

16.4.2 En ny lag och förordning

Vårt förslag: SPAR-lagen med tillhörande förordning ska ersättas av nya författningar, lagen om det statliga personadressregistret och förordningen om det statliga personadressregistret.

Skälen för vårt förslag

Förändringsbehovet

SPAR-författningarna infördes för ungefär 25 år sedan och har inte genomgått någon grundlig översyn sedan dess. Enligt vår bedömning finns det därför ett generellt behov av modernisering och redaktionella ändringar i syfte att skapa ökad tydlighet (se bl.a. avsnitt 16.4.4). Det finns även ett behov av större enhetlighet med övrig dataskyddsreglering avseende lagens syfte (se avsnitt 16.4.5). Regleringen av personuppgiftsansvar bör dessutom förtydligas (se avsnitt 16.4.6) och vissa bestämmelser bör upphävas (se avsnitt 16.4.9). I syfte att anpassa regleringen av SPAR till övrig dataskyddsreglering bör det vidare införas bestämmelser i lag och förordning som reglerar längsta tid för behandling, och bestämmelser som reglerar gallring bör upphävas (se avsnitt 16.4.8).

Vi har dessutom identifierat vissa behov av materiella förändringar avseende myndigheters rätt att ta del av uppgifter i SPAR (avsnitt 16.4.12). Vissa bestämmelser som i dag finns i lag bör enligt vår bedömning dessutom regleras på förordningsnivå (avsnitt 16.4.11), och en bestämmelse som i dag finns i förordning bör lämpligen finnas i lag (avsnitt 16.4.7). Enligt vår mening bör vidare den sekretessbrytande bestämmelsen i SPAR-förordningen i fortsättningen motsvaras av bestämmelser i de nya förordningarna om utlämnande av uppgifter från Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamheter, se avsnitten 16.4.9, 13.5.3 och 13.6.2.

Finns det skäl att skilja dataskyddreglering från materiell reglering?

En av våra utgångspunkter är att dataskyddsregleringen inte bör omfatta materiell reglering (se avsnitt 5.2.6). Frågan är då om det finns skäl att skilja ut SPAR-lagens dataskyddsbestämmelser från den materiella regleringen. Sådana förändringar har genomförts eller utreds för närvarande avseende andra författningar som i likhet med SPAR-lagen reglerar faktiska register.

Regeringen har exempelvis i lagstiftningsärendet om att ersätta lagen (2001:558) om vägtrafikregister med två nya lagar (en vägtrafikdatalag och en lag om fordons registrering och användning) bedömt att krav på funktionalitet och effektivitet samt på skydd för enskildas

personliga integritet bättre tillgodoses genom att bestämmelser som avser behandling av personuppgifter skiljs från bestämmelser av materiell art.³⁰ Under juni 2022 beslutades dessutom kommittédirektivet Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister.³¹ I direktiven anges att lagen (2000:224) om fastighetsregister reglerar förutsättningarna för åtkomst till personuppgifter i fastighetsregistret i digital form, men att den också innehåller materiella bestämmelser om bl.a. registrets innehåll. I direktiven konstateras att lagen om fastighetsregister i detta avseende skiljer sig från nyare lagstiftning där dataskyddsbestämmelserna har placerats i en särskild lag, skild från själva registerlagen. Utredningen bör därför enligt direktiven överväga motsvarande regleringsmodell för fastighetsregistret.³²

Om samma regleringsmodell som i de två exemplen ovan även kunde motiveras för SPAR-verksamheten skulle vi alltså föreslå två nya lagar; en som reglerar registret och en som reglerar personuppgiftsbehandlingen i det. SPAR skiljer sig dock i centrala delar både från de två ovan nämnda registren. Vägtrafikområdet är exempelvis ett komplext område med en stor mängd olika verksamheter av varierande karaktär.³³ Vägtrafikregistret används i huvuddelen av Transportstyrelsens totala verksamhet och personuppgifter får behandlas för flera olika ändamål.³⁴ Även fastighetsregistret, som är Sveriges offentliga register över hur marken i landet är indelad och över vem som äger vad, förs av Lantmäteriet för flera olika ändamål.³⁵ De två registrens funktion och omfattning har enligt vår bedömning större likheter med beskattningsdatabasen och folkbokföringsdatabasen än med SPAR (se avsnitten 9.3.1 och 9.3.2).

Som redan nämnts är verksamheten med SPAR avgränsad. Uppgifterna förändras eller förädlas inte inom verksamheten, utan förs genom SPAR enbart vidare från en myndighet till enskilda eller en annan myndighet. Registret förs dessutom för endast två ändamål av likartad karaktär. Vi bedömer därför att de skäl som i andra verksam-

³⁰ Prop. 2018/19:33, *Behandling av personuppgifter samt registrering och användning av fordon på vägtrafikområdet*, s. 61.

³¹ Dir. 2022:94.

³² Dir. 2022:94, *Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister*, s. 8.

³³ Prop. 2018/19:33, *Behandling av personuppgifter samt registrering och användning av fordon på vägtrafikområdet*, s. 41.

³⁴ Se 2 kap. 3, 7, 11, 14 och 16 §§ vägtrafikdatalagen (2019:369) för de primära ändamålen. Se även 2 kap. 4–6, 8–10, 12–13, 15, och 17 §§ samma lag för de sekundära ändamålen. Jfr även prop. 2018/19:33, *Behandling av personuppgifter samt registrering och användning av fordon på vägtrafikområdet*, s. 81.

³⁵ Se 7 § lagen om fastighetsregister.

heter starkt kan tala för att skilja dataskyddsbestämmelser från bestämmelser av materiell art inte gör sig gällande för SPAR-verksamheten.

En ny lag och förordning

I avsnitt 6.2 har vi redogjort för vår bedömning att personuppgiftsbehandlingen i SPAR-verksamheten även fortsättningsvis bör regleras i lagform. De förändringsbehov vi identifierat innebär dock ändringar i SPAR-lagen och SPAR-förordningen av både innehållsmässig, strukturell och redaktionell karaktär. Frågan är då om det finns skäl att genomföra förändringarna genom ändringar i de befintliga författningarna eller genom införandet av nya författningar.

I samband med införandet av nya lagar om personuppgiftsbehandling på brottsdatalagens område för bl.a. Tullverket och Skatteverket hade regeringen ursprungligen föreslagit förändringar av de då gällande lagarna. Lagrådet framhöll dock att om ändringarna skedde i de befintliga lagarna så skulle dessa komma att framstå som helt omarbetade eftersom i princip alla paragrafer skulle komma att vara försedda med ett SFS-nummer från 2018 i de konsoliderade versionerna. Enligt Lagrådet skulle det bli förvirrande när registerlagarna behöll sina gamla SFS-nummer. Mot den bakgrunden kunde Lagrådet inte tillstyrka att lagändringarna skedde genom ändringslagar utan förordade att samtliga lagar upphävdes och ersattes med nya lagar. Av de skäl som Lagrådet hade anfört ansåg regeringen att nackdelarna med att låta anpassningen till brottsdatalagen ske genom ändringslagar var så stora att myndigheternas registerförfattningar i stället borde upphävas och ersättas med nya lagar.³⁶

Om de ändringar vi föreslår i avsnitten 16.4.3–16.4.12 genomförs i befintlig reglering så kommer flertalet paragrafer både i lagen och förordningen att vara försedda med ett SFS-nummer från 2025 i de konsoliderade versionerna. EU:s dataskyddsförordning, som SPAR-lagen kompletterar, började dessutom tillämpas under 2018, samma år som dataskyddslagen utfärdades. Det borde därför, i likhet med vad Lagrådet framhöll i samband med införandet av nya lagar om personuppgiftsbehandling på brottsdatalagens område, kunna bli förvirrande om SPAR-lagens och SPAR-förordningens SFS-nummer

³⁶ Prop. 2017/18:269, *Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning*, s. 97–98 och 601–602.

behålls. Sammantaget bedömer vi att de förändringar som vi anser bör göras är så omfattande att de nuvarande författningarna bör upphävas och ersättas av en ny lag och en ny förordning.³⁷

De nya författningarnas namn

När författningar upphävs och ersätts av nya kan det vara lämpligt att de nya författningarnas namn skiljer sig från de gamla.

Eftersom regleringen av SPAR inte enbart är av dataskyddskaraktär förefaller det dock mindre lämpligt att den nya lagens namn utformas i likhet med namnen på övriga nya lagar vi föreslagit. Exempelvis skulle *lagen om dataskydd i det statliga personadressregistret* vara något missvisande.

Vi har övervägt om de nya författningarna kan ges namn som utgår från den förkortning som i dag anges för det statliga personadressregistret, dvs. att den nya lagens namn skulle vara *lagen om SPAR* och den nya förordningens namn *förordningen om SPAR*. Det förefaller dock vara mycket ovanligt att beteckningen på en författning innefattar en sådan förkortning. Det är inte heller lämpligt att byta namn på själva registret, eftersom begreppen statens personadressregister och SPAR är väletablerade. Skatteverket har dessutom uppgett till utredningen att SPAR och dess logotyp är varumärkeskyddat.

Mot bakgrund av att vi i huvudsak inte föreslår någon förändring av den materiella regleringen av SPAR bedömer vi att det lämpligaste är att de nya författningarna ges samma namn som de tidigare författningarna. Den nya lagens namn bör därför vara *lagen om det statliga personadressregistret* och den nya förordningen namn bör vara *förordningen om det statliga personadressregistret*. De nya författningarna benämns nedan den nya SPAR-lagen och den nya SPAR-förordningen.

³⁷ Jfr även prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 23.

16.4.3 Vissa bestämmelser i SPAR-lagen ska föras över till den nya lagen med endast redaktionella ändringar

Vårt förslag: Följande bestämmelser i den nuvarande SPAR-lagen ska flyttas till den nya SPAR-lagen med endast redaktionella ändringar:

- om förhållandet till annan reglering,
- om registerinnehåll,
- om var uppgifterna i SPAR hämtas från,
- om att enskilda ska hänvisas till SPAR,
- om regeringens rätt att meddela vissa föreskrifter, och
- om begränsning av rätten att göra invändningar.

Skälen för vårt förslag

Förhållandet till annan reglering

Som framgår av avsnitt 16.3.2 innehåller SPAR-lagen i dag en sådan bestämmelse om förhållandet till annan reglering som vi i avsnitt 7.5.1 har föreslagit ska finnas i de nya datalagarna för bl.a. Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamheter. Vi gör i det kapitlet bedömningen att det i de nya datalagarna bör införas upplysningsbestämmelser för att tydliggöra att lagarna innehåller kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. En sådan bestämmelse bör även finnas i den nya SPAR-lagen. Dataskyddsförordningen är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga medlemsländer inom EU. Förordningen förutsätter eller tillåter dock i vissa avseenden nationella bestämmelser som kompletterar förordningen, i form av preciseringar eller undantag. Bestämmelsen tydliggör förhållandet mellan den nya SPAR-lagen och förordningen, och klargör att lagen inte kan tillämpas fristående, utan ska tillämpas tillsammans med dataskyddsförordningen. Hänvisningen till dataskyddsförordningen är dynamisk, vilket innebär att hänvisningen avser förordningen i dess vid varje tidpunkt gällande lydelse.

För att det ska vara tydligt hur den nya SPAR-lagen förhåller sig till dataskyddslagen föreslår vi även att den ska innehålla en bestäm-

melse motsvarande den som gäller i dag, som tydliggör att dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen ska gälla vid behandling av personuppgifter, om inte annat följer av den nya lagen eller den nya förordningen. Bestämmelsen tydliggör att dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till den nya SPAR-lagen och förordningen.

Registrets innehåll och var uppgifterna hämtas från

Regleringen av vilka uppgifter som SPAR får innehålla utgör en del av den materiella regleringen av registret. Bestämmelsen i 4 § SPAR-lagen om registrets innehåll begränsar det statliga åtagandet att tillhandahålla personinformation för kontroll- och urvalsändamål till de uppgifter som anges i bestämmelsen. Det statliga åtagandet begränsas genom bestämmelsen till uppgifter om särskilda personkategorier och avseende vilka uppgifter om personerna som SPAR får innehålla. SPAR får endast innehålla vissa folkbokföringsuppgifter, uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer, samt uppgifter om inkomst och taxeringsvärde. En förändring av vilka uppgifter SPAR får innehålla skulle därmed utgöra en förändring av vad SPAR är i sak. Överväganden om vilka uppgifter SPAR får innehålla, eller övriga frågor som förändrar det statliga åtagandet att tillhandahålla uppgifter för kontroll- och urvalsändamål, faller utanför ramen för vårt uppdrag. Vi har dock övervägt om bestämmelser som reglerar vilka uppgifter SPAR får innehålla lämpligen bör regleras på förordningsnivå.

Utöver de uppgifter som enskilda lämnar till SPAR avseende att hans eller hennes uppgifter inte får lämnas ut i urval för reklamändamål samlas uppgifterna i SPAR inte in från de registrerade, vilket i dag framgår av 5 § SPAR-lagen. I avsnitt 13.5 föreslår vi att det ska införas en ny förordning om utlämnande av uppgifter från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Förordningen föreslås innehålla en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att uppgifter kan lämnas ut till SPAR-verksamheten från folkbokföringsverksamheten utan hinder av sekretess. I avsnitt 13.6 föreslår vi även en ny förordning om utlämnande av uppgifter från Skatteverkets beskattningsverksamhet. Även den förordningen föreslås innehålla en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att uppgifter kan lämnas ut

till SPAR-verksamheten utan hinder av sekretess. Bestämmelsen i 5 § SPAR-lagen, liksom de föreslagna bestämmelserna i förordningarna om utlämnande av uppgifter, tydliggör att uppgifterna i SPAR hämtas från Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamheter och att någon insamling av personuppgifter från enskilda inte förekommer. Det innebär att personuppgifter hämtas in till SPAR-verksamheten utan att de registrerade har en möjlighet att själva välja vilka uppgifter som ska lämnas till SPAR.

Om personuppgifterna inte har erhållits från den registrerade, ska den personuppgiftsansvarige enligt artikel 14.1 i dataskyddsförordningen förse den registrerade med viss information, bl.a. om ändamålen med den behandling för vilken personuppgifterna är avsedda samt den rättsliga grunden för behandlingen, de kategorier av personuppgifter som behandlingen gäller, och i förekommande fall mottagarna eller de kategorier av mottagare som ska ta del av personuppgifterna. Av artikel 14.5 i dataskyddsförordningen följer dock att någon sådan information inte behöver ges om erhållande eller utlämnande av uppgifter uttryckligen föreskrivs genom en medlemsstats nationella rätt som den registrerade omfattas av och som fastställer lämpliga åtgärder för att skydda den registrerades berättigade intressen.

Enligt artikel 5.1 a i dataskyddsförordningen ska personuppgifter behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade.

Genom att bestämmelsen om vilka uppgifter SPAR får innehålla regleras i lag bör behandlingen kunna anses bli tydligare för de registrerade. En lagreglering innebär dessutom att en utvidgning av vilka uppgifter som SPAR får innehålla måste prövas av riksdagen. Att vilka uppgifter SPAR får innehålla, och även var de hämtas från, regleras i lag bör därför anses ha en stor betydelse för skyddet av den personliga integriteten. Det bör även vara den normgivningsnivå som bäst överensstämmer med dataskyddsförordningens krav på att det ska finnas lämpliga åtgärder för att skydda den registrerades berättigade intressen, som framgår av artikel 14.5. Reglering av SPAR:s innehåll i lag skulle också kunna anses krävas för att den rättsliga grunden för behandlingen av uppgifterna ska anses vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.3 i dataskyddsförordningen). Enligt vår bedömning finns det alltså inte skäl för att föreslå att regleringen av vilka uppgifter som SPAR får innehålla i fortsättningen ska finnas på förordningsnivå.

Vi föreslår att den nuvarande regleringen av vilka uppgifter SPAR får innehålla, samt var uppgifterna hämtas från, flyttas till den nya lagen utan annat än redaktionella ändringar.

Enskilda ska hänvisas till SPAR

Av 6 § SPAR-lagen följer att en enskild som begär att en myndighet ska lämna ut personuppgifter för kontroll- eller urvalsändamål ska hänvisas till SPAR om inte annat följer av lag eller förordning. Bestämmelsen är alltså subsidiär i förhållande till bestämmelser i annan författning.

Som framgår av avsnitten 16.2.1 och 16.2.2 var riksdagens ursprungliga beslut om att inrätta SPAR motiverat av integritetsskäl. I syfte att undvika att ett flertal register över befolkningen fördes skulle det införas ett statligt register som tillgodosåg samhällets behov av personuppgifter.

I förarbetena till bestämmelsen i 6 § SPAR-lagen konstaterade regeringen att det ursprungliga motivet till bestämmelsen var att fördelarna med centrala befolkningsregister endast hade ansetts kunna uppnås om såväl myndigheter som enskilda styrdes till dessa register. Sedan SPAR infördes hade dock aviseringsregistret byggts upp för att betjäna myndigheterna, varför bestämmelsen i SPAR-lagen endast borde gälla enskilda.³⁸ Även i dag har ett centralt förvaltat register fördelar ur integritetshänseende. Genom att en statlig myndighet har kontrollen över registret, och lagstiftaren därmed kan förena användandet av det med vissa villkor, kan ett högre skydd för den personliga integriteten upprätthållas. Det illustreras särskilt av de bestämmelser i förordning som begränsar utlämnandet av uppgifter från SPAR för vissa ändamål, samt vilka sökbegrepp som får användas.

Det förhöjda integritetsskydd som ett centralt förvaltat register möjliggör förutsätter i dag liksom tidigare att framför allt enskilda styrs mot registret när uppgifter begärs ut från en myndighet för kontroll- och urvalsändamål. Bestämmelsen i 6 § SPAR-lagen är följaktligen av stor betydelse för att syftet med SPAR ska kunna uppnås. Vi föreslår därför att bestämmelsen flyttas till den nya lagen med endast redaktionella ändringar.

³⁸ Prop. 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, s. 77.

Regeringens rätt att meddela vissa föreskrifter

I 7 § andra stycket och 8 § SPAR-lagen bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om begränsningar när det gäller utlämnande av uppgifter i elektronisk form, samt begränsningar av sökbegrepp som får användas vid sökning i SPAR. Bemyndigandena är införda av integritetsskäl. I förarbetena till bestämmelserna bedömde regeringen att utlämnande av uppgifter i elektronisk form var en fråga som aktualiserade allmänna integritetsaspekter men också dataskyddsrättsliga principer. Regeringen gavs därför ett särskilt bemyndigande att meddela föreskrifter om dessa inskränkningar i förordning. Av integritetsskäl borde sökning av uppgifter i SPAR inte heller vara helt fri. Regeringen gavs därför även ett särskilt bemyndigande att besluta dessa inskränkningar i förordning.³⁹

I avsnitt 16.4.11 nedan föreslår vi att de begränsningar regeringen av integritetsskäl meddelat med stöd av dessa bemyndiganden i flera fall bör överföras till den nya förordningen. Bestämmelserna i 7 § andra stycket och 8 § SPAR-lagen som bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter om begränsningar när det gäller utlämnande av uppgifter i elektronisk form, samt begränsningar av sökbegreppen för SPAR bör därför föras över till den nya lagen med endast redaktionella ändringar.

Begränsning av rätten att göra invändningar

Rätten att göra invändningar mot personuppgiftsbehandling regleras i artikel 21 i dataskyddsförordningen. Den innebär att när en myndighet behandlar av personuppgifter inom ska den registrerade ha rätt att när som helst, av skäl som hänför sig till hans eller hennes specifika situation, göra invändningar mot behandlingen. Den personuppgiftsansvarige får då inte längre behandla personuppgifterna, om inte denne kan påvisa tvingande berättigade skäl för behandlingen som väger tyngre än den registrerades intressen, rättigheter och friheter eller om det sker för fastställande, utövande eller försvar av rättsliga anspråk.

Av artikel 21.2 framgår också att den registrerade ska ha rätt att när som helst invända mot behandling av personuppgifter som avser honom eller henne som sker för direkt marknadsföring.

³⁹ Prop. 1997/98: 136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, s. 77–78.

Enligt artikel 21.3 ska personuppgifterna inte längre behandlas för direkt marknadsföring, om den registrerade invänder mot det.

Begränsningar i rätten att göra invändningar får enligt dataskyddsförordningen endast göras under de förutsättningar som anges i artikel 23, eller i vissa situationer med stöd av artikel 89.2 och 89.3.

Av 3 a § första stycket SPAR-lagen framgår att artikel 21.1 inte gäller vid sådan behandling som är tillåten enligt lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den. Bestämmelsen infördes i samband med den översyn som genomfördes inför att dataskyddsförordningen skulle börja tillämpas. Regeringen bedömde då att det fanns skäl att ha ett uttryckligt undantag från rätten att göra invändningar enligt artikel 21.1 när det gällde SPAR⁴⁰.

Av 3 a § andra stycket SPAR-lagen framgår att bestämmelser om rätten att göra invändningar mot behandling för direkt marknadsföring finns i artikel 21.2 i dataskyddsförordningen. Undantaget från rätten att göra invändningar borde nämligen enligt regeringen inte gälla vid behandling som skedde vid urvalsdragning för direktreklam. I fråga om sådan behandling skulle det i stället fortfarande vara möjligt att göra invändningar. Eftersom den särskilda bestämmelsen vid behandling för direkt marknadsföring i artikel 21.2 i dataskyddsförordningen gav den enskilde större rättigheter räckte det dock enligt regeringen med att den bestämmelsen tillämpades vid behandling enligt SPAR-författningarna.⁴¹

I avsnitt 7.8.1 har vi bedömt att övriga verksamheter som omfattas av vårt uppdrag utgör sådana viktiga allmänna intressen som gör att det finns skäl att begränsa rätten att göra invändningar enligt artikel 21.1 i dataskyddsförordningen. Den bedömningen gör sig även gällande avseende SPAR-verksamheten. Det bör dock fortsatt vara möjligt att göra invändningar mot behandling som sker vid urvalsdragning för direktreklam.⁴² Som regeringen tidigare konstaterat kan en sådan invändning göras med stöd av artikel 21.2 i dataskyddsförordningen.

Bestämmelserna i 3 a § SPAR-lagen som begränsar rätten att göra invändningar, och upplyser om möjligheten att göra invändningar

⁴⁰ Prop. 2017/18:95, *Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning*, s. 87.

⁴¹ Prop. 2017/18:95, *Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning*, s. 87.

⁴² Skatteverket har uppgett att cirka 403 000 personer har ”reklamspärr” i SPAR (september 2023) och att enskilda via en e-tjänst kan sätta eller häva denna spärr.

mot behandling av personuppgifter för direkt marknadsföring enligt artikel 21.2 i dataskyddsförordningen, bör därför föras över till den nya lagen utan ändringar.

16.4.4 Förtydligande av syftet med och ändamålen för SPAR

Vårt förslag: Den nya SPAR-lagens portalparagraf ska ange att det ska föras ett statligt personadressregister för kontroll- och urvalsändamål och att registret får användas för elektroniskt utlämnande av uppgifter.

Den nya SPAR-lagens ändamålsbestämmelser ska förtydligas.

Skälen för vårt förslag

Lagens portalparagraf

En grundläggande förutsättning för att personuppgiftsbehandling ska vara tillåten enligt dataskyddsförordningen är att det finns en rättslig grund för behandlingen (artikel 6.1). Behandlingen är endast laglig om och i den utsträckning vissa villkor är uppfyllda, bl.a. om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige eller behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 c och e). Den rättsliga grunden ska vidare vara fastställd i unionsrätten eller den nationella rätten avseende behandling som sker enligt artikel 6.1 c eller e, vilket framgår av artikel 6.3.

I förarbetena till SPAR-lagen uttalade regeringen att SPAR tillgodosåg de behov av kontroll av personuppgifter som fanns framför allt på den privata marknaden. Regeringen uttalade att verksamheten med SPAR sammanfattningsvis fyllde en viktig samhällsfunktion, och att verksamheten med SPAR måste betraktas som ett allmänt och berättigat intresse.⁴³

I 1 § SPAR-lagen fastställs det statliga åtagandet i förhållande till främst enskildas behov av personuppgifter för kontroll- och urvalsändamål. Bestämmelsen föreskriver att registret ska föras och utgör

⁴³ Prop. 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, s. 71–72.

därför den primära rättsliga grunden för förändret av registret. Genom bestämmelsen, samt bestämmelsen som styr enskilda mot registret när uppgifter begärs ut från en myndighet för kontroll- och urvalsändamål, uppnås syftet med SPAR. Något skäl att inom ramen för vårt uppdrag föreslå en förändring av bestämmelsen i sak finns därför inte. Däremot kan den nuvarande bestämmelsen uppfattas som omodern och inte ändamålsenlig. Eftersom uppgifterna i SPAR endast får användas för vissa avgränsade ändamål bör dessa enligt vår mening anges i lagens portalparagraf. På så sätt tydliggörs både varför registret förs och vad uppgifterna i SPAR får användas till. Vi föreslår därför att det i den nya lagens 1 § ska anges att registret ska föras för kontroll- och urvalsändamål.

Syftet med SPAR är att information ska lämnas ut elektroniskt, bl.a. för att undvika att privata digitala register över befolkningen upprättas. Mot bakgrund av att i princip all informationshantering i dag sker digitalt, särskilt när det är fråga om större informationsmängder, framstår det dock som överflödigt att som i dag ange att registret ska föras med hjälp av automatiserad behandling.

I dag anges i portalparagrafen att SPAR får användas av myndigheter och enskilda. Det är dock uppgifterna i registret som får användas av myndigheter och enskilda, inte registret som sådant. Som framgår av avsnitt 16.2.2 har ansvaret för SPAR och för att under vissa förutsättningar lämna ut information som finns i registret alltid vilat på en myndighet, vilken i dag är Skatteverket. Den nya lagens 1 § ska därför ange att SPAR får användas för att lämna ut uppgifter elektroniskt. Någon ändring i sak är som nämnts inte avsedd. Det rör sig i stället om att förtydliga hur SPAR får användas.

Lagens ändamålsbestämmelse

Vi har tidigare bedömt att det inte ligger inom ramen för vårt uppdrag att förändra den materiella regleringen av SPAR. Eftersom SPAR-lagens ändamålsbestämmelser (3 §) reglerar både varför registret förs och för vilka ändamål personuppgifter får behandlas i registret saknas det alltså skäl att inom ramen för vårt uppdrag förändra dessa i sak.

Enligt den s.k. finalitetsprincipen som framgår av artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen får personuppgifter behandlas för andra ända-

mål än de för vilka de samlats in, under förutsättning att de tillkommande ändamålen inte är oförenliga med insamlingsändamålet. Enligt artikel 5.1 b ska ytterligare behandling för bl.a. statistiska ändamål inte anses vara oförenlig med de ursprungliga ändamålen. Att vissa uppgifter som får behandlas i SPAR enligt nuvarande 13 § SPAR-förordningen, en bestämmelse vi i avsnitt 16.4.9 föreslår ska finnas även i den nya förordningen, också får behandlas för statistiska bearbetningar bör enligt vår mening anses vara förenligt med finalitetsprincipen. Någon förändring av de befintliga ändamålsbestämmelserna för SPAR är därför inte motiverad av den anledningen. Skatteverket har dessutom uppgett att myndigheten i dag inte behandlar uppgifter för statistiska ändamål inom SPAR-verksamheten, utan hänvisar potentiella kunder till Statistiska centralbyrån, SCB, i dessa frågor.

Det som sägs ovan om förtydligande av den nya lagens portalparagraf bör dock av tydlighetsskäl även framgå av ändamålsbestämmelserna i den nya lagen. Vi föreslår därför att ändamålsbestämmelserna i SPAR-lagen ska föras över till den nya lagen med tillägg av de begrepp som föreslås framgå av den nya lagens portalparagraf, dvs. kontrolländamål och urvalsändamål.

16.4.5 Lagens dubbla syften ska tydliggöras

Vårt förslag: Syftet med den nya lagen ska vara att ge den myndighet som regeringen utsett till ansvarig för SPAR möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Skälen för vårt förslag

I flera moderna dataskyddsförfattningar anges det dubbla syftet med regleringen, dels att möjliggöra ändamålsenlig personuppgiftsbehandling inom ett visst område, dels att skydda människors integritet vid sådan behandling. I avsnitt 7.2 föreslår vi att en sådan bestämmelse ska finnas i de nya datalagarna för Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamheter, Tullverket och Kronofogdemyndigheten. I det kapitlet anför vi att syftesbestämmelser visserligen saknar

eget materiellt innehåll, men ändå kan fylla en viktig funktion eftersom de ger vägledning angående hur de materiella bestämmelserna i en författning ska tolkas. Någon syftesbestämmelse finns inte i den nuvarande SPAR-lagen.

Verksamheten med SPAR medför ett behov av en omfattande behandling av personuppgifter, och uppgifter från beskattningsverksamheten och folkbokföringsverksamheten sammanförs i registret. Det är därmed viktigt att den myndighet regeringen utser att ansvara för SPAR har de rättsliga förutsättningarna för att kunna utföra nödvändig personuppgiftsbehandling inom ramen för verksamheten. Samtidigt behöver det finnas ett skydd mot att de registrerades personliga integritet kränks vid sådan personuppgiftsbehandling. Av SPAR-lagens förarbeten framkommer att lagen syftar till att säkerställa en lämplig balans mellan behovet av att föra ett register med befolkningsuppgifter för att tillgodose behovet av kontroll av personuppgifter, och skyddet för den personliga integriteten genom att begränsa vilka uppgifter som får finnas i registret och för vilka ändamål de får behandlas.⁴⁴

Vi anser att det i den nya SPAR-lagen bör införas en bestämmelse som tydliggör lagens tvådelade syfte, dvs. dels att ge ansvarig myndighet möjlighet att inom SPAR-verksamheten behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt, dels att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling. För att klargöra lagens dubbla syften föreslår alltså vi att den nya SPAR-lagen ska omfatta en syftesbestämmelse.

16.4.6 Ansvarig myndighet och personuppgiftsansvar

Vårt förslag: Den myndighet som regeringen utser att ansvara för SPAR ska vara personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför enligt den nya SPAR-lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Bestämmelsen om personuppgiftsansvar i SPAR-förordningen ska i den nya förordningen ersättas av en bestämmelse som anger att Skatteverket ansvarar för SPAR.

⁴⁴ Jfr prop. 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, s. 71–74.

Skälen för vårt förslag

Personuppgiftsansvar bör regleras i lag

I avsnitt 7.6.1 har vi föreslagit att det i de nya datalagarna för Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamheter, Tullverket och Kronofogdemyndigheten ska finnas en bestämmelse som pekar ut den myndighet som är personuppgiftsansvarig för behandling som sker enligt respektive lag. I avsnitt 17.4.2 har vi även föreslagit att en sådan bestämmelse ska finnas i den nya dataskyddsregleringen för Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter.

Begreppet personuppgiftsansvarig är centralt i EU:s dataskyddsförordning. Det är den personuppgiftsansvarige som bl.a. ansvarar för och ska visa att de grundläggande principerna för behandling efterlevs, vilket framgår av artikel 5.2 i förordningen. Syftet med en bestämmelse om personuppgiftsansvar är att det ska vara tydligt vem som har ansvaret för den behandling av personuppgifter som en lag omfattar.⁴⁵ Sådan reglering är möjlig enligt dataskyddsförordningen och gör det enkelt för den registrerade att identifiera vem som är personuppgiftsansvarig för viss behandling. Mot bakgrund av den stora betydelse personuppgiftsansvaret har i den allmänna dataskyddsregleringen anser att det vi att det bör finnas en bestämmelse som reglerar personuppgiftsansvar även i den nya SPAR-lagen.

Den myndighet som regeringen utser att ansvara för SPAR ska vara personuppgiftsansvarig

Som vi påpekat i avsnitt 16.4.1 framgår det inte tydligt av SPAR-lagen att Skatteverket ansvarar för SPAR. Det framgår i stället indirekt av 2 § SPAR-förordningen vari anges att Skatteverket är personuppgiftsansvarigt för SPAR och att driften av SPAR får vara förlagd till servicebyråer. Tidigare fanns bestämmelser om ansvaret för SPAR-verksamheten i förordningen (2007:874) med instruktion för Statens personadressregisternämnd. När ansvaret för SPAR överfördes till Skatteverket 2009 upphävdes den förordningen och i förordningen (2007:780) med instruktion för Skatteverket tillfördes en ny bestämmelse, 1 a §, med följande lydelse.

⁴⁵ Jfr prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 123.

Skatteverket ansvarar för det statliga personadressregistret (SPAR). Av förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret framgår att Skatteverket också är personuppgiftsansvarigt för SPAR.⁴⁶

2017 upphävdes dock 2007 års instruktion för Skatteverket och ersattes av förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket. 2017 års instruktion för Skatteverket är gällande i dag och omfattar inte någon bestämmelse som slår fast att Skatteverket ansvarar för SPAR.

Att i oförändrat skick flytta bestämmelsen om personuppgiftsansvar till den nya SPAR-lagen framstår i och för sig som en förändring som skulle göra den nya SPAR-lagen mer lik annan dataskyddsreglering och samtidigt bidra till ökad tydlighet avseende vilken myndighet som för och ansvarar för registret. Skatteverkets ansvar för SPAR slås dock inte fast i någon annan författning, och inte heller i myndighetens instruktion. Att i den nya SPAR-lagen ange att Skatteverket är personuppgiftsansvarig för SPAR framstår, mot bakgrund av det som redogjorts för i avsnitt 16.2.2 om de olika aktörer som historiskt varit ansvariga för SPAR, som en förändring som inte faller inom ramen för vårt uppdrag.

Att Skatteverket ansvarar för SPAR bör dock även fortsättningsvis regleras i SPAR-författningarna. Vi har inte funnit något skäl som talar mot att bestämmelsen i förordningen som i dag reglerar personuppgiftsansvar i den nya förordningen motsvaras av en bestämmelse som anger vilken myndighet som ansvarar för SPAR. I den nya förordningen bör därför införas en bestämmelse som anger att Skatteverket ansvarar för SPAR.

Vi har ovan gjort bedömningen att personuppgiftsansvaret bör framgå av en bestämmelse i den nya SPAR-lagen. Vi föreslår därför att en bestämmelse införs i den nya SPAR-lagen som anger att den myndighet som regeringen utser att ansvara för SPAR är personuppgiftsansvarig för behandling som sker med stöd av lagen.

⁴⁶ Förordning (2008:1309) om ändring i förordningen (2007:780) med instruktion för Skatteverket.

16.4.7 Misstanke om oriktig uppgift

Vårt förslag: I den nya lagen ska införas en bestämmelse som anger att vid misstanke om att en uppgift som är hämtad ur SPAR är oriktig, ska den som i tjänsten har tagit del av uppgiften genast anmäla det till den myndighet som ansvarar för SPAR.

Skälen för vårt förslag

En generell anmälningskyldighet

Genom SPAR tillhandahålls på ett enkelt sätt en stor mängd uppgifter till ett flertal aktörer både inom den privata och den offentliga sektorn. För att uppnå syftet med SPAR måste uppgifterna i registret hålla en hög kvalitet.

Som redan nämnts får i huvudsak uppgifter som hämtas från Skatteverkets folkbokföringsdatabas behandlas i SPAR. Skatteverket har ett ansvar för att de uppgifter som behandlas i folkbokföringsdatabasen är riktiga.⁴⁷ Av 32 c § första stycket folkbokföringslagen framgår att en myndighet ska underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen om en person som är eller har varit folkbokförd är oriktig eller ofullständig. Underrättelseskyldigheten omfattar samtliga myndigheter med undantag för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, och i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § OSL, den s.k. statistiksekretessen.⁴⁸ Genom underrättelseskyldigheten har alltså även övriga myndigheter ett visst ansvar för folkbokföringsuppgifternas riktighet. Såvitt avser uppgifter om någon som har tilldelats ett samordningsnummer finns motsvarande bestämmelser om uppgiftsskyldighet i 4 kap. 1 § lagen om samordningsnummer.

Även i regleringen av SPAR finns det en bestämmelse som kan bidra till att oriktiga uppgifter uppmärksammas. Av 14 § SPAR-förordningen framgår att vid misstanke om att en uppgift som är hämtad ur SPAR är oriktig, ska den som i tjänsten har tagit del av uppgiften genast anmäla det till Skatteverket. En motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 1981 års SPAR-förordning.⁴⁹

⁴⁷ 2 § förordningen med instruktion för Skatteverket.

⁴⁸ 32 c § tredje stycket folkbokföringslagen.

⁴⁹ 9 § förordningen om det statliga person- och adressregistret.

Bestämmelsen innebär att det föreligger en anmälningsskyldighet för alla personer som i tjänsten tar del av uppgifter som är hämtade från SPAR vid misstanke om att en uppgift är oriktig. Anmälningsskyldigheten gäller alla uppgifter från SPAR och inträder genast, dvs. så snart det uppstår misstanke om att en uppgift som är hämtad från SPAR är oriktig. Tröskeln för att skyldigheten att göra en anmälan är dessutom låg, det räcker att det finns en misstanke.

Inom den privata sektorn kan anställda ha skyldighet gentemot arbetsgivaren att inte avslöja uppgifter han eller hon tar del av i tjänsten. Bestämmelserna i offentlighet- och sekretesslagen är tillämpliga i offentlig verksamhet.⁵⁰ Det innebär att en person som är anställd inom offentlig verksamhet kan ha tystnadsplikt avseende uppgifter som han eller hon tar del av i tjänsten. Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar dock inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Anmälningsskyldigheten i 14 § SPAR-förordningen har alltså en sekretessbrytande funktion.

Det är främst mottagarna som har ett behov av att uppgifterna i SPAR håller en hög kvalitet. Trots att uppgiftsskyldigheten kan framstå som betungande, särskilt för personer inom den privata sektorn, framstår det därför som rimligt att kräva att mottagarna av uppgifterna har en skyldighet att anmäla eventuell misstanke om att en uppgift som hämtats från SPAR är oriktig. Anmälningsskyldigheten innebär vidare inte någon skyldighet att genomföra någon ytterligare utredning eller redovisa de förhållanden som misstanken grundar sig på. Vi anser därför att det inte finns skäl att förändra bestämmelsen i sak.

Anmälningsskyldigheten bör regleras i lag

En underrättelseskyldighet för vissa myndigheter avseende oriktiga eller ofullständiga folkbokföringsuppgifter reglerades tidigare i den numera upphävda 2 § folkbokföringsförordningen (1991:749). När underrättelseskyldigheten inom folkbokföringen under 2021 utvidgades till att omfatta i det närmaste samtliga myndigheter infördes bestämmelsen i stället i folkbokföringslagen. Eftersom anmälningsskyldigheten i SPAR-verksamheten inte bara gäller personer som är

⁵⁰ 2 kap. 1 § OSL.

anställda i offentlig verksamhet utan även personer i den privata sektorn bör den anses vara mer omfattande än underrättelseskyldigheten som följer av 32 c § första stycket folkbokföringslagen. Vi bedömer därför att anmälningsskyldigheten enligt 14 § SPAR-förordningen är av en sådan karaktär att den lämpligen bör motsvaras av en bestämmelse i den nya SPAR-lagen, i stället för i den nya förordningen. Mot bakgrund av de överväganden vi redogjort för i avsnitt 16.4.6 bör det i den nya bestämmelsen anges att anmälan ska göras till den myndighet som ansvarar för SPAR, i stället för till Skatteverket som i dag.

Vi föreslår därmed att det i den nya SPAR-lagen ska införas en bestämmelse med innebörden att vid misstanke om att en uppgift som är hämtad ur SPAR är oriktig, ska den som i tjänsten har tagit del av uppgiften genast anmäla det till den myndighet som ansvarar för SPAR.

16.4.8 Längsta tid för behandling

Vårt förslag: Uppgifter ska inte få behandlas i SPAR under längre tid än som behövs med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Hur länge uppgifter ska få behandlas i SPAR för kontroll- och urvalsändamål ska framgå av bestämmelser i den nya SPAR-förordningen.

Skälen för vårt förslag

En generell bestämmelse om längsta tid för behandling

En av de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning är principen om lagringsminimering. Den framgår av artikel 5.1 e som anger att personuppgifter inte får förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. Principen om lagringsminimering innebär att personuppgifter ska tas bort eller aidentifieras på ett sådant sätt att alla identifieringsmöjligheter försvinner så snart personuppgifterna inte längre behövs med hänsyn till det ändamål för vilket de behandlas. Om uppgiften behandlas för flera olika

ändamål, får den dock fortsätta att behandlas för de andra ändamålen om behovet av behandling kvarstår för dessa. Bestämmelsen ställer krav på den personuppgiftsansvarige att kunna motivera fortsatt behandling av personuppgifter, t.ex. inför en tillsynsmyndighet.

Av artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen framgår även att personuppgifter får lagras under längre perioder i den mån som personuppgifterna enbart behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1, under förutsättning att de lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs enligt förordningen genomförs för att säkerställa den registrerades rättigheter och friheter. Principen om lagringsminimering hindrar alltså inte att uppgifter behandlas för arkivändamål under vissa förutsättningar.

I dag finns det inte någon bestämmelse i SPAR-lagen eller förordningen som uttrycker principen om lagringsminimering. I avsnitt 12.4.3 föreslår vi att en bestämmelse som motsvarar principen om lagringsminimering ska finnas i de nya datalagarna för Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamheter, Tullverket och Kronofogdemyndigheten. I avsnitt 12.4.5 har vi även bedömt att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan komma att behöva föreskriva om yttersta tidsgränser för behandling, av integritetsskäl eller i syfte att skapa tydlighet för tillämpare och registrerade.

De överväganden och bedömningar som framgår av de nyss nämnda avsnitten är enligt vår mening giltiga även för SPAR-verksamheten. Av samma skäl som framgår där föreslår vi därför att det införs en bestämmelse i den nya SPAR-lagen som tydliggör att personuppgifter inte får behandlas under en längre tid än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet för behandlingen. Bestämmelsen ska i likhet med vad som föreslås i avsnitt 12.4.5 förenas med en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om personuppgifter längst får behandlas under en viss tid.

Tidsfrister för behandlingen

Av artikel 6.3 i dataskyddsförordningen framgår att den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i för-

ordningen, bl.a. om lagringstid. Det är också vanligt förekommande att det finns bestämmelser om gallring av personuppgifter i dataskyddsreglering. Gallring är dock ett förfarande som främst aktualiseras inom det arkivrättsliga regelverket, där utgångspunkten är att allmänna handlingar ska bevaras. Syftet med att införa bestämmelser om gallring i dataskydds författningar har dock framför allt varit att skydda den enskildes personliga integritet.

I avsnitt 12.2 har vi redogjort för förhållandet mellan den dataskydds rättsliga regelverket och det arkivrättsliga regelverket. I avsnitt 12.4.2 har vi även bedömt att det bör göras en tydlig åtskillnad mellan arkivrättsliga bestämmelser å ena sidan och dataskydds bestämmelser å andra sidan. Vi har därför föreslagit att gallring inte ska regleras i de nya dataskydds författningarna för Skatteverkets beskattnings- och folkbokförings verksamheter, Tullverket och Kronofogdemyndigheten. Vi har även föreslagit att det i den nya regleringen inte ska finnas uttalade tidsfrister som anger den längsta tid som uppgifter får behandlas för olika ändamål.

Liksom i de nu gällande register författningarna för Skatteverkets beskattnings verksamhet, Tullverket och Kronofogdemyndigheten finns det i dag bestämmelser som reglerar när uppgifter i SPAR ska gallras. Bestämmelserna finns i 15–16 §§ SPAR-förordningen och anger att personuppgifter ska gallras när de inte längre är nödvändiga för ändamålen med behandlingen. Beroende på var uppgifterna hämtats från ska olika gallringsfrister tillämpas.⁵¹ Av 1981 års SPAR-förordning framgick att om en personuppgift i SPAR inte längre behövdes för att tillgodose registrets ändamål, skulle uppgiften utgå ur registret.⁵²

Till skillnad från övriga verksamheter är gallringsbestämmelserna för SPAR-verksamheten också en del av regleringen av verksamheten med SPAR i sak. De tidsfrister som framgår av 15–16 §§ SPAR-förordningen avgör vilka uppgifter som registret får innehålla och därmed vilka uppgifter som SPAR:s kunder kan få tillgång till för kontroll- och urvalsändamål. En förändring av de tidsfrister som i dag gäller skulle därmed innebära en förändring av omfattningen av det statliga åtagandet att hålla ett register med befolkningsuppgifter. Att föreslå sådana förändringar ligger enligt vår mening utanför vårt upp-

⁵¹ Riksarkivet har även meddelat föreskrifter om gallring i SPAR-verksamheten hos Skatteverket (RA-MS 2012:63). I bilaga till föreskrifterna finns detaljerade bestämmelser för hur pappershandlingar och elektroniska handlingar i SPAR-verksamheten får gallras.

⁵² 10 § första stycket förordningen om det statliga person- och adressregistret.

drag och de frister som i dag framgår av 15–16 §§ SPAR-förordningen bör därför föras in i den nya SPAR-förordningen.

Ska uppgifterna få behandlas för något ändamål efter tidsfristernas utgång?

Uppgifterna i SPAR finns i allmänna handlingar, och utgångspunkten är att allmänna handlingar ska bevaras, se avsnitt 12.2.1. Att allmänna handlingar får gallras framgår av 10 § första stycket (1990:782) arkivlagen. Av 14 § arkivförordningen (1991:446) framgår att statliga myndigheter får gallra allmänna handlingar endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning. Av 10 § tredje stycket arkivlagen framgår också att om det finns avvikande bestämmelser om gallring av vissa allmänna handlingar i annan lag eller i förordning gäller dessa bestämmelser framför det arkivrättsliga regelverket. Vi har i avsnitt 12.4.4 föreslagit att gallring inom Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamheter, Tullverket och Kronofogdemyndigheten ska ske i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet.

SPAR förs enbart i syfte att försörja myndigheter och enskilda med information från folkbokförings- och beskattningsverksamheten. Samtliga uppgifter i registret hämtas ur befintliga allmänna handlingar från dessa verksamheter. Uppgifterna i registret borde därmed inte behövas för att tillgodose allmänhetens rätt till insyn och de övriga ändamålen för bevarande enligt 3 § tredje stycket arkivlagen, när de inte längre får behandlas för kontroll- och urvalsändamål. Vår bedömning är att det inte finns skäl till fortsatt behandling för arkivändamål efter det att behandlingen för kontroll- och urvalsändamål har upphört. Vi har därför övervägt om bestämmelser om tidsfrister i den nya SPAR-förordningen även bör ange att uppgifterna inte får behandlas för något ändamål efter de reglerade tidsfristerna löpt ut. En sådan bestämmelse skulle kräva att uppgifterna togs bort eller avidentifierades på ett sådant sätt att alla identifieringsmöjligheter försvann efter tidsfristernas utgång, vilket motsvarar att uppgifterna gallras, se avsnitt 12.4.5. Uppgifterna skulle då kunna gallras med stöd av bestämmelserna i arkivlagen och arkivförordningen utan föreskrift eller beslut från Riksarkivet.

I avsnitt 12.4.5 har vi dock gjort bedömningen att bestämmelser i dataskyddsreglering som motsvarar gallringsbestämmelser huvudsakligen bör vara motiverade vid särskilt integritetskänslig behandling. Uppgifterna i SPAR är dock i huvudsak inte av integritetskänslig natur.

Det kan vidare inte uteslutas att det även inom SPAR-verksamheten kan uppkomma behov av behandling för andra ändamål än kontroll- och urvalsändamål. Redan i dag får uppgifterna behandlas i SPAR för vissa statistiska bearbetningar, vilket framgår av 13 § SPAR-förordningen. Regleringen av SPAR kan också förändras på ett sätt som gör att det uppstår ett behov av behandling för exempelvis arkivändamål. Regeringen kan exempelvis utse en annan myndighet än Skatteverket att ansvara för SPAR, riksdagen kan besluta att uppgifterna i SPAR får användas för andra ändamål än kontroll- och urvalsändamål eller så skulle SPAR-verksamheten kunna få nya uppgifter utöver att föra SPAR. De tidsfrister som i dag framgår av 15–16 §§ SPAR-förordningen utgår dock från behandling för kontroll- och urvalsändamål, dvs. de enda ändamål uppgifter får behandlas för i dag.

Vår bedömning är att regleringen av den längsta tid uppgifter får behandlas i SPAR blir mer flexibel och ändamålsenlig om gallring av uppgifter i SPAR sker i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, i likhet med vad vi föreslår för övriga verksamheter. Det innebär att uppgifterna i SPAR, efter respektive tidsfrists utgång, inte ska få behandlas för kontroll- och urvalsändamål. Bestämmelserna i den nya förordningen bör därför ange den längsta tid uppgifter får behandlas i SPAR för kontroll- och urvalsändamål.

16.4.9 Flera bestämmelser i SPAR-förordningen ska föras över till den nya förordningen med enbart redaktionella ändringar

Vårt förslag: Följande bestämmelser i SPAR-förordningen ska föras över till den nya förordningen med enbart redaktionella ändringar:

- om förordningens förhållande till lagen,
- om i vilka fall beslut ska fattas av SPAR-nämnden,
- om att användningen av SPAR får vara avgiftsbelagd,
- om begränsningar av utlämnande av vissa uppgifter i förhållande till enskilda,
- om bruttoavisering,
- om informationsskyldighet i vissa fall,
- om sökbegrepp,
- om statistiska bearbetningar och
- bemyndigandet för Skatteverket att meddela vissa föreskrifter.

Någon motsvarighet till den sekretessbrytande bestämmelse som i dag finns i SPAR-förordningen ska inte föras in i den nya förordningen.

Skälen för vårt förslag

Flera bestämmelser bör föras över till den nya förordningen

Flera av SPAR-förordningens bestämmelser begränsar omfattningen av det statliga åtagandet att hålla ett register med befolkningsuppgifter. Genom bestämmelser i förordningen balanseras samhällets behov av enkel tillgång till personuppgifter för kontroll- och urvalsändamål mot skyddet för den personliga integriteten. I förordningen finns dessutom vissa övriga bestämmelser av stor betydelse för både skyddet för den personliga integriteten och själva verksamheten med SPAR, exempelvis om SPAR-nämndens uppgifter. Flera av de befint-

liga bestämmelserna i SPAR-förordningen bör därför föras över till den nya förordningen med enbart redaktionella ändringar.

Av 1 § SPAR-förordningen framgår att förordningen innehåller föreskrifter om behandlingen av personuppgifter som avses i SPAR-lagen. En sådan bestämmelse bör av tydlighetsskäl finnas även i den nya förordningen.

I 2 a § SPAR-förordningen regleras SPAR-nämndens uppgifter närmare. Av bestämmelsen framgår bl.a. att Skatteverkets beslut i frågor bruttoavisering och viss sökning för urvalsändamål ska fattas av en särskild nämnd inom verket. Bestämmelsen bör motsvaras av en bestämmelse i den nya förordningen.

Av 3 § SPAR-förordningen framgår att användningen av SPAR får vara avgiftsbelagd. En myndighet får bara ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.⁵³ SPAR finansieras uteslutande via försäljningsintäkter som över tid motsvarar verksamhetens självkostnad, och bestämmelsen bör därför föras över till den nya förordningen.

I 5–9 §§ SPAR-förordningen finns bestämmelser som begränsar utlämnandet av uppgifter från SPAR. Utöver ändamålsbestämmelserna och bestämmelserna i lagen om ändamål och vilka uppgifter SPAR får innehålla begränsas det statliga åtagandet att tillhandahålla personuppgifter genom dessa bestämmelser. Bestämmelserna i 5–9 §§ SPAR-förordningen är införda av integritetsskäl och bör därför, med undantag för vad som föreslås i avsnitt 16.4.12 nedan, föras över till den nya förordningen med endast redaktionella ändringar.

Av 10 § SPAR-förordningen framgår att vid utlämnande av uppgifter om namn och adress för direktreklam (urvalsändamål) ska Skatteverket se till att den som hämtar uppgifterna ur SPAR informerar de registrerade om att uppgifterna hämtats ur SPAR och om adress dit de kan vända sig i frågor rörande SPAR. Bestämmelsen fyller en viktig funktion eftersom enskilda har rätt att invända mot behandling i SPAR för direktreklam. Bestämmelsen bör därför föras över till den nya förordningen med endast redaktionella ändringar.

I 12–13 §§ SPAR-förordningen finns bestämmelser som begränsar möjligheten att använda vissa sökbegrepp. I likhet med bestämmelserna som begränsar utlämnandet från SPAR är bestämmelserna som begränsar vilka sökbegrepp som får användas införda av integritets-

⁵³ 3 § avgiftsförordningen (1992:191).

skäl. De begränsar ytterligare det statliga åtagandet att tillhandahålla personuppgifter, och bör föras över till den nya förordningen med endast redaktionella ändringar.

Av 13 § SPAR-förordningen framgår att de uppgifter som får behandlas i SPAR enligt 4 § första stycket SPAR-lagen även behandlas för statistiska bearbetningar med sökbegrepp som är tillåtna enligt 12 § i samma förordning, om resultaten redovisas i en avidentifierad form. Skatteverket har visserligen uppgett att myndigheten i dag hänvisar till SCB i statistikfrågor. Behandling för statistiska ändamål bör dessutom rymmas inom finalitetsprincipen. Bestämmelsen om statistiska bearbetningar kan dock anses begränsa möjligheten att behandla uppgifter i SPAR för sådana ändamål. I syfte att inte förändra den materiella regleringen av SPAR-verksamheten föreslår vi att bestämmelsen förs över till den nya förordningen.

I 17 § SPAR-förordningen bemyndigas Skatteverket att meddela föreskrifter om giltighetstid för Skatteverkets beslut enligt SPAR-lagen och förordningen, giltighetstid för användning av uppgifter som har lämnats ut för urvalsändamål, och villkor för säkerhet och hantering vid utlämnande av uppgifter i elektronisk form ur SPAR. Skatteverket får även meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av SPAR-lagen och förordningen. Skatteverket har meddelat föreskrifter med stöd av bestämmelsen och den bör därför föras över till den nya förordningen med endast redaktionella ändringar.

Sekretessbrytande bestämmelser bör hållas samlade

Av 4 § SPAR-förordningen framgår att sekretess inte hindrar uppgiftslämnande från Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamheter till SPAR-verksamheten. Som tidigare nämnts har vi föreslagit att nya förordningar om uppgiftslämnande från de verksamheterna ska införas. I det sammanhanget föreslår vi att den sekretessbrytande bestämmelsen i SPAR-förordningen motsvaras av bestämmelser i de nya förordningarna om utlämnande av uppgifter från respektive verksamhet utan någon förändring i sak.

16.4.10 Skatteverket får anlita ett personuppgiftsbiträde

Vår bedömning: Någon motsvarighet till bestämmelsen i SPAR-förordningen om att Skatteverket får anlita en servicebyrå för driften av SPAR bör inte tas in i de nya författningarna.

Skälen för vår bedömning

Vår utgångspunkt

Av artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning framgår att den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandling kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen. Av skäl 8 till dataskyddsförordningen framgår vidare att om förordningen föreskriver förtydliganden eller begränsningar av dess bestämmelser genom medlemsstaternas nationella rätt, kan medlemsstaterna, i den utsträckning det är nödvändigt för samstämmigheten och för att göra de nationella bestämmelserna begripliga för de personer som de tillämpas på, införliva delar av förordningen i nationell rätt.

I kapitel 5 redogör vi för våra utgångspunkter i arbetet med att ta fram en ändamålsenlig och modern dataskyddsreglering. En av dessa utgångspunkter är att enbart det som behöver regleras särskilt ska regleras i de nya författningarna. Om en viss bestämmelse hade gällt enligt överordnade normer, även utan motsvarande bestämmelse i kompletterande lagstiftning, anser vi att det bör finnas starka skäl för att införa motsvarande bestämmelse också i den kompletterade dataskyddsregleringen. Sådana skäl kan vara att det finns ett behov av tydlighet i frågor som är centrala i den allmänna dataskyddsregleringen, exempelvis i fråga om den längsta tid personuppgifter får behandlas, eller förutsättningarna för vidarebehandling av redan insamlade uppgifter.

Att en servicebyrå får anlitas behöver inte regleras särskilt

Som framgår av avsnitt 16.2.3 sköts drift och förvaltning av SPAR i dag av en privat aktör. I 2 § SPAR-förordningen finns en bestämmelse som anger att Skatteverket får anlita en servicebyrå för driften

av SPAR. Bestämmelsen har sitt ursprung i den förordning som kompletterade datalagens bestämmelser om SPAR.⁵⁴ I förarbetena till SPAR-bestämmelserna i datalagen uttalade regeringen att enbart de centrala frågorna borde regleras i lag, att dåvarande DAFA (se avsnitt 16.2.2 ovan) skulle vara registeransvarig och att DAFA borde kunna anlita utomstående för teknisk bearbetning.⁵⁵ I den föreslagna lagregleringen nämndes dock inget om driften av SPAR eller möjligheten att lägga ut denna på en extern aktör. Inte heller i betänkandet som föregick propositionen föreslogs någon reglering av möjligheten att anlita någon annan för driften, vare sig i lag eller förordning.⁵⁶ Möjligheten att anlita utomstående för driften av SPAR förefaller alltså inte ha ansetts vara en central fråga som krävde lagform.

Det faktiska tillhandahållandet av SPAR bör vidare vara en offentlig förvaltningsuppgift.⁵⁷ Driften och förvaltningen av SPAR, dvs. den del av verksamheten som sköts av en privat aktör, innefattar inte myndighetsutövning. Statliga myndigheter har med stöd av 12 kap. 4 § regeringsformen möjlighet att överlämna förvaltningsuppgifter som inte innefattar myndighetsutövning åt kommuner, andra juridiska personer och enskilda individer. Det bör därmed inte finnas något hinder mot att Skatteverket anlitar en privat aktör för tillhandahållandet av SPAR även utan en bestämmelse i SPAR-förordningen. Vi föreslår därför att det inte ska finnas någon bestämmelse med motsvarande innebörd i den nya förordningen.

Skatteverket får anlita ett personuppgiftsbiträde

Den privata aktör som i dag tillhandahåller informationen i SPAR för Skatteverkets räkning är enligt dataskyddsförordningen ett s.k. personuppgiftsbiträde. Enligt artikel 4.8 i dataskyddsförordningen är ett personuppgiftsbiträde en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning. Det finns två grund-

⁵⁴ 1 § andra stycket förordningen om det statliga person- och adressregistret.

⁵⁵ Prop. 1980/81:62, *om ändring i datalagen (1973:289)*, s. 9 och 15. Se även SOU 2005:61, *Personuppgifter för samballets behov*, s. 35 varav framgår att DAFA ombildades från myndighet till bolag 1986 (DAFA Data AB). DAFA Data AB skulle på statens uppdrag sköta den tekniska driften och marknadsföringen av SPAR. DAFA Data AB ägdes fram till år 1993 av staten, då bolaget såldes till den fransk-brittiska företagsgruppen Sema Group. Ägarna har därefter skiftat, men den juridiska personen har från 1986 namnet InfoData AB.

⁵⁶ Prop. 1980/81:62, *om ändring i datalagen (1973:289)*, s. 25.

⁵⁷ Jfr SOU 2008:118, *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*, s. 29.

läggande villkor för att kvalificeras som personuppgiftsbiträde. Dels ska det röra sig om en separat enhet i relation till den personuppgiftsansvarige, dels ska personuppgifter behandlas för den personuppgiftsansvariges räkning.⁵⁸ När Skatteverket eller en annan myndighet anlitar ett personuppgiftsbiträde kräver dataskyddsförordningen att biträdet ska kunna ge tillräckliga garantier för att behandlingen uppfyller kraven i dataskyddsförordningen och säkerställer att de registrerades rättigheter skyddas. Personuppgiftsbiträdet får inte behandla uppgifterna på annat sätt än i enlighet med den personuppgiftsansvariges instruktioner. All behandling av personuppgifter av ett personuppgiftsbiträde måste dessutom styras av ett avtal eller annan juridisk handling som ska vara bindande.⁵⁹

Vi har övervägt om det bör finnas en upplysningsbestämmelse i den nya förordningen som tydliggör att Skatteverket, eller den myndighet som regeringen utsett att ansvara för SPAR, får anlita ett personuppgiftsbiträde för tillhandahållandet av uppgifter i SPAR. På så sätt skulle det inte råda några tvivel om att Skatteverket, eller den myndighet som eventuellt övertar ansvaret för SPAR i framtiden, även fortsättningsvis kan förlägga driften av SPAR till en privat aktör. Vi anser dock att det saknas behov av att tydliggöra detta som kan motivera en sådan bestämmelse i enlighet med artikel 6.3 eller skäl 8 till dataskyddsförordningen. I den nya förordningen ska det därför inte införas någon upplysningsbestämmelse om att Skatteverket får anlita ett personuppgiftsbiträde.

16.4.11 Alla begränsningar av utlämnandet från SPAR ska regleras i den nya förordningen

Vårt förslag: Samtliga begränsningar av utlämnandet från SPAR ska regleras i den nya förordningen.

⁵⁸ Europeiska dataskyddsstyrelsen (EDPB), *Riktlinjer 07/2020 angående begreppen personuppgiftsansvarig och personuppgiftsbiträde i GDPR*, Version 2.0, s. 4.

⁵⁹ Se artiklarna 28–29 i dataskyddsförordningen.

Skälen för vårt förslag

Som framgår av avsnitt 16.2.2 reglerades SPAR tidigare genom bestämmelser i datalagen som kompletterades av bestämmelser i 1981 års SPAR-förordning. I förordningen reglerades samtliga då gällande begränsningar av utlämnande från SPAR. I samband med SPAR-lagens tillkomst ansåg dock regeringen att det behövde ses noggrannare på elektroniskt utlämnande av uppgifter från SPAR. Begränsningen avseende att inkomst- och fastighetstaxeringsuppgifter (dvs. uppgifter från beskattningsverksamheten) endast fick lämnas ut elektroniskt till polis- och tullmyndigheter skulle regleras i lag, i stället för som tidigare i förordning.⁶⁰ Övriga begränsningar av utlämnandet skulle regeringen även i fortsättningen meddela föreskrifter om i förordning.

Samma systematik finns kvar även i dag. Av 7 § första stycket SPAR-lagen framgår att uppgifter från beskattningsdatabasen endast får lämnas ut till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Övriga begränsningar av utlämnandet av uppgifter från SPAR finns i 5–9 §§ SPAR-förordningen, se avsnitt 16.4.9.

Regeringens bedömning att enbart utlämnande av inkomst- och fastighetstaxeringsuppgifter skulle begränsas i lag motiverades inte närmare i SPAR-lagens förarbeten. Även om lagregleringen på ett övergripande plan motiverats av integritetsskäl bedömer vi att det finns nackdelar med att reglera begränsningar av utlämnandet både på lag- och förordningsnivå. En sådan ordning bidrar framför allt till att regleringen blir mer svåröverskådlig än vad som bör kunna motiveras om det inte finns starka integritetsskäl som talar för det.

De uppgifter som är aktuella är summan av fastställd förvärvsinkomst och inkomst av kapital, dock lägst noll kronor, ägare av småhusenhet eller lantbruksenhet med småhus på tomtmark samt uppgift om kommun, samt taxeringsvärde för småhusenhet. Skatteverkets beslut varigenom bl.a. skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs är inte skyddade av skattesekretessen, vilket framgår av 27 kap. 6 § OSL. Både privatpersoner och företag kan vidare hos Lantmäteriet kostnadsfritt beställa utdrag med standardinformation ur fastighetsregistret, där bl.a.

⁶⁰ Prop. 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, s. 74. Begränsningen i fråga reglerades innan dess i 7 a § förordningen om det statliga person- och adressregistret.

vem som är lagfaren ägare av en fastighet och taxeringsuppgifter framgår.⁶¹

Mot bakgrund av uppgifternas karaktär, dvs. att de i vart fall delvis kan vara offentliga i andra sammanhang, bedömer vi att det saknas skäl som talar för utlämnandet av uppgifterna från SPAR av integritetsskäl bör regleras i lag. Vi föreslår därför att 7 § första stycket SPAR-lagen ska föras över till den nya förordningen med endast redaktionella ändringar.

16.4.12 Myndigheters tillgång till uppgifter från SPAR ska anpassas till myndigheters tillgång till uppgifter från Navet

Vårt förslag: Uppgifter om adress och folkbokföringsort för en person under 16 år ska få lämnas ut till enskilda endast för kontrolländamål.

Nuvarande begränsningar av vilka myndigheter som får ta del av uppgifter om svenskt medborgarskap och födelsehemort ska inte ha någon motsvarighet i den nya förordningen.

Skälen för vårt förslag

Navet

Uppgifter som registreras vid folkbokföring och vid tilldelning av samordningsnummer ska ge olika samhällsfunktioner ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.⁶² Av 2 kap. 8 § FdbL framgår sammanfattningsvis att en myndighet, om det inte är olämpligt ur integritetssynpunkt, får ha direktåtkomst till samtliga uppgifter i folkbokföringsdatabasen om myndigheten behöver uppgifterna för att fullgöra sitt uppdrag och får behandla dem.⁶³ I bestämmelsen görs dock undantag från myndigheters rätt att ta del av uppgifter genom direktåtkomst för uppgifter som avses i 2 kap. 3 § andra stycket FdbL,

⁶¹ Se Lantmäteriets webbsida *Beställ information ur fastighetsregistret*, tillgänglig <https://www.lantmateriet.se/sv/fastighet-och-mark/information-om-fastigheter/Fastighetsregistret/bestall-information-ur-fastighetsregistret/> [hämtad: 2023-10-08].

⁶² Jfr 2 § förordningen med instruktion för Skatteverket.

⁶³ Direktåtkomst innebär att en mottagare har direkt tillgång till någon annans register eller databas och därigenom på egen hand kan ta del av information (HFD 2015 ref. 61).

dvs. uppgifter som den 30 juni 1991 enligt särskilda bestämmelser var antecknade i sådan personakt som avses i 16 § i den upphävda folkbokföringskungörelsen (1967:495).⁶⁴

Skatteverkets system för distribution av uppgifter från folkbokföringsverksamheten till myndigheter kallas Navet. Navet är ett s.k. aviseringsregister som ingår som ett delsystem i folkbokföringsdatabasen. I likhet med SPAR är Navet ett register som förs i syfte att lämna ut personuppgifter i elektronisk form.⁶⁵ Större delen av utlämnandet av uppgifter från folkbokföringsdatabasen sker alltså genom utskick (avisering) som inte utgör direktåtkomst.⁶⁶ Förutsatt att den mottagande parten har rätt att ta del av uppgifterna, avgör mottagaren vilka uppgifter som hämtas och på vilket sätt från Navet.⁶⁷ I Navet kan alla offentliga aktörer hämta folkbokföringsuppgifter digitalt och uppgifterna är alltid aktuella eftersom ändringar i folkbokföringsdatabasen syns direkt. Från och med den 1 januari 2017 har Navet varit avgiftsfritt för statliga myndigheter.⁶⁸

Eftersom uppgifter som registreras i folkbokföringsdatabasen som utgångspunkt är offentliga har även enskilda rätt att ta del av uppgifterna under förutsättning att någon sekretessbestämmelse inte är tillämplig. Enskilda har dock som utgångspunkt inte tillgång till Navet. Som framgår av avsnitt 16.4.3 ska enskilda dessutom hänvisas till SPAR om begäran sker för kontroll- eller urvalsändamål.

Begränsningar av utlämnandet från SPAR i förhållande till Navet

Uppgifterna i SPAR är med några undantag hämtade från Skatteverkets folkbokföringsdatabas. Möjligheten för offentliga aktörer att hämta folkbokföringsuppgifter från SPAR är dock mer begränsad än om uppgifterna skulle hämtas direkt från Navet.

Av 5 § SPAR-förordningen framgår att uppgifter om adress och folkbokföringsort för en person under 16 år endast får lämnas ut för

⁶⁴ Bestämmelsen kom till i samband med att ansvaret för folkbokföringsverksamheten 1991 överfördes till Skatteverket och har karaktär av en övergångsbestämmelse, se prop.1990/91:53, om lag om folkbokföringsregister, m.m., s. 41.

⁶⁵ Skatteverkets promemoria *Folkbokföring och SPAR – några registerfrågor*, dnr 131 798320-12/113, Bilaga 1, s. 32.

⁶⁶ Prop. 2015/16:28, *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamheten hos Skatteverket*, s. 48.

⁶⁷ Prop. 2021/22:276, *Stärkt system för samordningsnummer*, s. 87.

⁶⁸ Skatteverkets webbsida Navet – hämta uppgifter om folkbokföring, tillgänglig: <https://www.skatteverket.se/offentligaaktorer/informationsutbyte/navethamtauppgifteromfolkbokforing.4.18e1b10334ebe8bc80001754.html?q=Navet> [hämtad 2023-05-30].

kontrolländamål. I bestämmelsen görs ingen skillnad på om det är en myndighet eller en enskild som är mottagare av uppgiften. Av 6 § SPAR-förordningen framgår också att uppgifter om födelsehemort endast får lämnas ut till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket.⁶⁹ Uppgifter om svenskt medborgarskap får vidare enligt 7 § SPAR-förordningen endast lämnas ut till Centrala studiestödsnämnden, Bolagsverket, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket.

Såväl uppgifter om adress och folkbokföringsort för personer under 16 år, som uppgifter om födelsehemort och svenskt medborgarskap, är uppgifter som alla myndigheter kan ta del av direkt via Navet under de förutsättningar som i dag framgår av dataskyddsregleringen för folkbokföringsverksamheten.⁷⁰ Som vi nyss konstaterat innebär det ett krav på att myndigheten behöver uppgifterna för att fullgöra sitt uppdrag och får behandla dem, och det inte är olämpligt ur integritetssynpunkt.

En myndighet kan dock inte lagligen samla in eller på annat sätt behandla personuppgifter utan att det finns en rättslig grund för behandlingen i EU:s dataskyddsförordnings mening. Typfallet för när det är nödvändigt för myndigheter att behandla personuppgifter är när det görs som ett led i att utföra en uppgift av allmänt intresse som framgår av lag eller förordning, eller i vissa fall av regeringsbeslut.⁷¹ Det kan även finnas ytterligare begränsningar, ofta i registerförfattning eller dataskyddsreglering, av vilka uppgifter en myndighet får behandla i syfte att utföra sina uppgifter. Ett elektroniskt utlämnande som bedöms vara olämpligt ur integritetssynpunkt bör dessutom inte anses vara förenligt med dataskyddsförordningens bestämmelser (se avsnitt 11.7.5). I praktiken förefaller alltså regleringen av offentliga aktörers möjlighet att få uppgifter elektroniskt direkt från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (Navet) motsvara vad som redan gäller enligt överordnade alternativt sektorsspecifika normer. Begränsningarna av myndigheters rättsliga möjlighet att behandla uppgifter gäller därmed även om myndigheten skulle ha möjlighet att hämta samma uppgifter från SPAR.

⁶⁹ Födelsehemorten anger till skillnad från födelseort inte var en person är född, utan var han eller hon var bosatt vid födseln. Detta uttrycks i förarbetena som den församling i vilken personens moder var folkbokförd när personen föddes, se prop. 1990/91:53, *om lag om folkbokföringsregister*, m.m., s. 40.

⁷⁰ 2 kap. 3 § 4–8, samt 8 § andra stycket lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

⁷¹ Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 48–52.

Myndigheters tillgång till uppgifter från SPAR ska anpassas till myndigheters tillgång till uppgifter från Navet

Som framgår av avsnitt 16.2.2 har det i olika sammanhang ifrågasatts om det är ändamålsenligt att fullgöra det statliga åtagandet att tillhandahålla grunduppgifter om enskilda genom två olika system. Någon samordning av informationsförsörjningen har dock inte genomförts och myndigheter har i dag möjlighet att ta del av folkbokföringsuppgifter antingen via SPAR eller Navet. Uppdelningen i två olika informationsförsörjningssystem, där enskilda tydligt är hänvisade till SPAR, skulle kunna anses tyda på att regeringens avsikt varit att myndigheter främst ska använda sig av Navet. Myndigheters tillgång till personuppgifter från folkbokföringsverksamheten skedde tidigare via det som kallades aviseringsregistret. Aviseringsregistret fick användas av en myndighet för bl.a. aktualisering, komplettering och kontroll av uppgifter i personregister som myndigheten är registeransvarig för, och komplettering och kontroll av personuppgifter i övrigt, se 2 § andra stycket i den numera upphävda lagen (1995:743) om aviseringsregister. Att myndigheter skulle ges tillgång till uppgifter även via SPAR har i förarbetena bl.a. motiverats med att aviseringsregistret inte var fullt utbyggt.⁷² Något rättsligt hinder mot att offentliga aktörer använder sig av SPAR finns dock inte i dag. Det finns alltså inte någon bestämmelse i författning om att myndigheter ska hänvisas till Navet, motsvarande 6 § i SPAR-lagen för enskilda.

Navet och SPAR erbjuder dessutom olika sorters tjänster till olika kostnad. Det är därför inte otänkbart att myndigheter som länge använt SPAR har anpassat sina tekniska system eller arbetssätt efter de informationsmodeller som SPAR erbjuder.⁷³ Att myndigheter gjort investeringar för att anpassa verksamheterna till SPAR har dessutom tidigare anförts som ett av skälen till att även myndigheter ska få hämta uppgifter från SPAR.⁷⁴

Mot bakgrund av att det saknas rättsliga hinder mot att myndigheter använder SPAR i stället för Navet, samt då den allmänna dataskyddsregleringen och sektorspecifika dataskyddsbestämmelser gäller

⁷² Prop. 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, s. 71.

⁷³ Jämför avsnitt 16.2.3 och Skatteverkets webbsida Navets tjänster, tillgänglig: <https://www.skatteverket.se/offentligaaktorer/informationsutbyte/navethamtauppgifteromfolkbokforing/navestjanster.4.18e1b10334e8be8bc8000946.html> [hämtad 2023-05-31].

⁷⁴ Prop. 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, s. 71.

oavsett var uppgifterna hämtas från, förefaller det lämpligt att myndigheter ges en valfrihet avseende vilken informationskälla de ska använda. Vi anser därför att det mest ändamålsenliga är att myndigheters möjlighet att ta del av folkbokföringsuppgifter via SPAR anpassas till möjligheten att ta del av samma uppgifter från Navet. Ändamålsbegränsningen avseende uppgifter om adress och folkbokföringsort för personer under 16 år bör därför enbart gälla för enskilda, och uppgifter om svenskt medborgarskap och födelsehemort ska kunna lämnas från SPAR till samtliga myndigheter.

Mot bakgrund av att de uppgifter som finns i SPAR även finns i Navet medför en sådan förändring inte en utökning av den möjliga personuppgiftsbehandlingen hos de mottagande myndigheterna. En sådan förändring kan däremot förväntas medföra en viss möjlighet till effektivisering hos myndigheter som i dag använder både SPAR och Navet för att hämta uppgifter från folkbokföringsverksamheten. I sammanhanget kan dock åter påpekas att användning av Navet är gratis för statliga myndigheter, vilket inte gäller för SPAR. Att myndigheter som i dag får sitt informationsbehov tillgodosett kostnadsfritt via Navet skulle välja att i stället börja betala för informationen via SPAR förefaller mindre sannolikt. För övriga myndigheter kan möjligheten att välja informationsförsörjningssystem, beroende på det behov av information som föreligger, eventuellt medföra en möjlighet till vissa besparingar.

En utökning av det statliga åtagandet?

Det skulle kunna ifrågasättas om vårt förslag inte innebär en sådan förändring av det statliga åtagandet att tillhandahålla befolkningsuppgifter som vi tidigare konstaterat ligger utanför vårt uppdrag. Förändringen medför nämligen att behandling (genom utlämnande) av vissa uppgifter inom SPAR-verksamheten kan komma att utökas som ett resultat av att offentliga aktörer i högre utsträckning efterfrågar uppgifter från SPAR som de tidigare fått via Navet. Det statliga åtagandet att tillhandahålla uppgifter från folkbokföringsverksamheten till offentliga aktörer är dock mer omfattande än det är i förhållande till enskilda. Detta framgår inte minst av regleringen av myndigheters möjlighet att ta del av uppgifter direkt från folkbokföringsverksamheten. I förhållande till offentliga aktörer bör åtagandet dess-

utom ses som ett sammanhållet åtagande, trots att uppgifter från folkbokföringsverksamheten kan hämtas både från SPAR och från Navet.

Eftersom det statliga åtagandet inte utökas eller förändras i sak genom den föreslagna förändringen bedömer vi att förslaget ryms inom vårt uppdrag. Regleringen blir genom den föreslagna ändringen i stället mer flexibel och ger myndigheter möjlighet att välja det informationsförsörjningssystem (avseende samma uppgifter) som de föredrar och som framstår som mest ändamålsenligt utifrån behovet av uppgifterna och eventuella ekonomiska aspekter.

Vi föreslår därför att det ska införas en ändamålsbegränsning som motsvarar nuvarande 5 § SPAR-förordningen i den nya förordningen, men att den inte ska gälla i förhållande till myndigheter. Begränsningarna av vilka myndigheter som enligt nuvarande 6 och 7 §§ SPAR-förordningen får ta del av uppgifter om svenskt medborgarskap och födelsehemort ska inte ha någon motsvarighet i den nya förordningen. Begränsningarna ska dock fortsatt gälla i förhållande till enskilda.

En översyn av begränsningar av enskildas tillgång till uppgifter bör göras i ett annat sammanhang

Vad gäller enskilda finns det mer omfattande begränsningar av vilka uppgifter som kan hämtas från SPAR än för myndigheter. Då enskilda inte på samma sätt som myndigheter har elektronisk tillgång till folkbokföringsuppgifter via Navet gör sig dock inte de överväganden som vi redogjort för ovan gällande. De befintliga begränsningarna av enskildas tillgång till uppgifter utgör i stället de faktiska gränserna för det statliga åtagandet att tillhandahålla uppgifter.

Bestämmelsen om att adress och folkbokföringsort för personer under 16 år inte får lämnas ut för urvalsändamål korresponderar exempelvis väl med barns bristande s.k. rättshandlingsförmåga.⁷⁵ Enligt rådande praxis strider det dessutom mot god marknadsföringssed att skicka direktreklam till barn under 16 år utan samtycke från barnets förmyndare, och sådan direktadresserad reklam är normalt även att anse som otillbörlig enligt marknadsföringslagen (2008:486).⁷⁶

Utöver de begränsningar som nyss redogjorts för (dvs. svenskt medborgarskap, födelsehemort och vissa uppgifter om barn under

⁷⁵ Se 9 kap. föräldrabalken.

⁷⁶ Se punkt 28 i tillkännagivande (2022:658) enligt marknadsföringslagen (2008:486) och Patent- och marknadsöverdomstolens dom den 21 juni 2017 i mål PMT 10485-16.

16 år) finns dock ytterligare begränsningar av enskildas möjligheter att ta del av uppgifter via SPAR där det finns skäl att ifrågasätta om bestämmelserna är ändamålsenliga.

Enligt 8 § SPAR-förordningen får uppgifter om make och vårdnadshavare endast lämnas ut till vissa angivna ekonomiska aktörer. Antalet aktörer som har tillgång till uppgifterna är i dag mycket högre än vid bestämmelsens tillkomst. Bestämmelsen i 8 § har ändrats elva gånger sedan 1998, vilket kan ställas i relation till att det totala antalet ändringar av SPAR-förordningen är tjugo.⁷⁷ Bestämmelsen i 8 § ändras alltså mycket ofta. I dag får bl.a. banker, försäkringsföretag, pensionsstiftelser, inrättningar för detaljhandel med läkemedel, enskilda huvudmän i skolan och privata vårdgivare ta del av uppgifterna, dvs. ekonomiska aktörer som måste anses fylla en viktig funktion i samhället, eller som utför välfärdstjänster. I uppräknningen ingår dock även fondbolag, AIF-förvaltare, värdepappersbolag, betalningsinstitut, institut för elektroniska pengar och företag som på uppdrag av försäkringsföretag, tjänstepensionsföretag eller pensionsstiftelser administrerar försäkringar, pensioner eller liknande utfästelser. Även föreningar och stiftelser som sysslar med släktforskning har rätt att ta del av uppgifterna.

Regeringen har tidigare uttalat att det inte finns något principiellt hinder mot att enskilda kan få tillgång till uppgifterna om det anses tillräckligt motiverat för den verksamhet som företaget bedriver.⁷⁸ Någon rättslig begränsning avseende vilken typ av verksamhet som måste bedrivas, eller vilket behov av uppgifterna som måste föreligga finns dock inte i SPAR-lagen. Vilken slags verksamhet som kan motivera ett legitimt behov av och därmed tillgång till uppgifterna framgår inte heller av förarbeten. Enligt vår bedömning går det inte heller längre att utifrån bestämmelsen i 8 § SPAR-förordningen utläsa en tydlig linje från regeringens sida om vilka kategorier av enskilda aktörer som har rätt att ta del av uppgifter om make och vårdnadshavare.

Vår bedömning är att bestämmelsens ursprungliga syfte till viss del måste sägas ha urvattnats genom att allt fler aktörer lagts till i 8 § SPAR-förordningen. Sammanfattningsvis finns det alltså skäl att överväga om inte också vissa av de begränsningar i SPAR-förordningen

⁷⁷ Regeringskansliets rättsdatabaser, SFS 1998:1234, tillgänglig: <https://rkrattsbaser.gov.se/sfsr?bet=1998:1234> [hämtad 2023-06-01].

⁷⁸ Prop. 2005/06:112, *Viktigare än någonsin! Radio och TV i allmänhetens tjänst 2007–2012*, s. 98.

som gäller i förhållande till enskilda bör förändras, i syfte att göra regleringen av SPAR mer ändamålsenlig och flexibel.

Då enskilda inte har samma tillgång till folkbokföringsuppgifter som myndigheter skulle en sådan förändring innebära en saklig förändring av det statliga åtagandet att tillhandahålla uppgifter till enskilda. Eftersom sådana frågor ligger utanför vårt uppdrag föreslår vi inte några sakliga förändringar av 8 § SPAR-förordningen.

16.4.13 Skyddet för den personliga integriteten

Vår bedömning: Förslagen om en ny SPAR-lag och en ny SPAR-förordning är förenliga med skyddet för den personliga integriteten.

Skälen för vår bedömning

Språkliga, strukturella och redaktionella ändringar

Regleringen och begränsningarna av det statliga åtagandet att genom SPAR tillhandahålla personuppgifter för kontroll- och urvalsändamål har ofta utformats utifrån integritetshänsyn. Våra förslag om en ny lag och en ny förordning för SPAR-verksamheten innebär inte en förändring av verksamheten med SPAR i sak. Några utökade möjligheter att behandla personuppgifter föreslås exempelvis inte avseende vilka uppgifter registret får innehålla eller för vilka ändamål uppgifter får lämnas ut. Även i den nya lagen ska personuppgifter enbart få behandlas i SPAR för kontroll- och urvalsändamål, och samma uppgifter som i dag ska få behandlas i registret. Vi har dock föreslagit ett flertal språkliga, strukturella och redaktionella ändringar, och vissa förtydliganden.

I de fall de ändringar som föreslås enbart är redaktionella eller språkliga bör skyddet för den personliga integriteten inte påverkas av förslaget.

Vad avser förslaget om att samtliga begränsningar av utlämnandet av SPAR ska regleras på förordningsnivå skulle det i och för sig kunna argumenteras att integritetsskyddet för uppgifter som är hämtade från beskattningsverksamheten försvagas. Bestämmelsen förändras dock inte i sak. Motivet till den föreslagna förflyttningen är att skapa

en tydlighet och överskådlighet över begränsningarna av det statliga åtagandet att tillhandahålla uppgifter. Uppgifterna kan dessutom i vart fall delvis vara offentliga i andra sammanhang. Att begränsningen av utlämnandet i fortsättningen kommer att regleras på förordningsnivå bör därför inte anses vara av en så stor betydelse för integritetsskyddet att förändringen framstår som oproportionerlig och därmed oförenlig med skyddet för den personliga integriteten.

Förslagen om redaktionella och strukturella ändringar bör därför vara förenliga med skyddet för den personliga integriteten.

Längsta tid för behandling

Dagens gallringsbestämmelser innebär att uppgifter i SPAR ska gallras efter särskilda tidsfrister som anges i förordning. Vi har föreslagit att regleringen i stället ska avse hur länge personuppgifter får behandlas för ändamålen med SPAR, dvs. kontroll- och urvalsändamål. Den föreslagna förändringen anpassar regleringen till övrig dataskyddsreglering som vi föreslår. Att uppgifter inte längre ska gallras i enlighet med bestämmelser i författning innebär att uppgifterna i fortsättningen endast får gallras med stöd av föreskrifter eller beslut av Riksarkivet. Den förändring av reglerna som föreslås medför inte att uppgifterna får behandlas längre för kontroll- och urvalsändamål jämfört med i dag.

Mot bakgrund av att uppgifterna i SPAR i dag inte får behandlas för något annat ändamål än kontroll- och urvalsändamål innebär det att behandlingen av uppgifterna, enligt principen om lagringsminimering som framgår av artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen, måste upphöra när respektive tidsfrist gått ut. För att uppgifterna ska kunna gallras krävs dock att Riksarkivet fattar beslut eller meddelar föreskrifter om gallring. Av 3 § arkivlagen framgår att myndigheternas arkiv som huvudregel ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov.

Att uppgifter som får behandlas i SPAR i fortsättningen endast får gallras med stöd av Riksarkivet bör därmed inte medföra att uppgifterna kommer att behandlas under längre tid än i dag. Däremot kan materiella förändringar av SPAR komma att innebära att uppgifterna

i SPAR behandlas under en längre tid. Förslaget syftar dock till att göra regleringen mer ändamålsenlig och flexibel i detta avseende och är enligt vår bedömning proportionerligt i förhållande till den målsättningen. Mot bakgrund av att uppgifterna inte kommer behandlas under en längre tid än i dag innan en eventuell förändring av den materiella regleringen av SPAR införs är vår bedömning är att det även är förenligt med skyddet för den personliga integriteten.

Utlämnande till myndigheter

Vi har föreslagit att fler uppgifter än i dag ska få lämnas ut från SPAR till myndigheter. Det innebär att myndigheter ges en möjlighet att hämta samma information som de i dag kan ta del av via Navet även från SPAR. Syftet med en sådan förändring är att myndigheter ska ha möjlighet att välja den informationskanal som är lämpligast för de behov som finns i den aktuella verksamheten, och inte vara hänvisade till att använda två olika system för informationsförsörjning. På så sätt kan myndigheter ges möjlighet att göra effektiviseringar och även hushålla bättre med sina ekonomiska resurser. Utökningen av uppgifter som ska få lämnas till SPAR kan komma att innebära en viss utökning av behandling av uppgifter inom den verksamheten. Den eventuella ökningen kommer dock sannolikt motsvaras av en minskning av behandling genom utlämnande från inom Navet. Någon egentlig förändring av den totala behandlingen genom utlämnande av uppgifter från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet borde det därför inte röra sig om.

Att uppgifter som tidigare enbart kunnat hämtas in från Navet nu även ska kunna hämtas från SPAR bör mot den bakgrunden vara proportionerligt i förhållande till målsättningen att myndigheter ska kunna effektivisera sin verksamhet och bättre hushålla med sina ekonomiska resurser. Vårt förslag innebär dessutom inte en utökad möjlighet för de mottagande myndigheterna att behandla personuppgifter som de i dag saknar en rättslig grund för att behandla. Vår bedömning är därför att förslaget att utöka myndigheters möjlighet att samla in uppgifter från SPAR är förenligt med skyddet för den personliga integriteten.

Övriga förslag

Vi har föreslagit att lagens syfte och ändamålsbestämmelser ska tydliggöras och att principen om lagringsminimering ska framgå av lag. Motivet till förslagen om dessa bestämmelser är att regleringen av SPAR ska bli tydligare och utformas på ett mer enhetligt sätt i förhållande till annan dataskyddsreglering. Förslagen innebär inte en förändring av omfattningen av behandling av personuppgifter inom SPAR och bör inte påverka skyddet för den personliga integriteten på ett negativt sätt.

17 Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter

17.1 Inledning

Liksom för övriga verksamheter omfattar vårt uppdrag avseende Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter att föreslå ändamålsenliga regler som är anpassade efter dagens behov. Reglerna bör vara flexibla och anpassade efter såväl den tekniska utvecklingen som den EU-rättsliga dataskyddsregleringen, samtidigt som enskildas personliga integritet värnas. I uppdraget ligger även att överväga om det finns utrymme för minskad detaljreglering jämfört med i dag. En översyn av struktur och terminologi ingår också i uppdraget, bl.a. i syfte att modernisera språket och att använda enhetliga begrepp i förhållande till främst annan dataskyddsreglering. Vårt uppdrag omfattar att se över bestämmelser om tillämpningsområde, ta ställning till om bestämmelser om sökbegrepp är ändamålsenligt utformade och överväga frågor som rör längsta tid för behandling av personuppgifter.

I det här kapitlet redogör vi för olika aspekter av de frågor som aktualiseras av vårt uppdrag i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter. Vi gör en översiktlig beskrivning av den materiella regleringen av verksamheterna, Skatteverkets uppgifter och nuvarande bestämmelser om personuppgiftsbehandling. Vi redogör även för våra bedömningar av i vilka avseenden nuvarande reglering behöver anpassas till dagens förhållanden i enlighet med vårt uppdrag, samt lämnar förslag på ny reglering.

I avsnitt 3.2.5 och 3.2.6 lämnas en redogörelse över den allmänna dataskyddsregleringen.

17.2 Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter

17.2.1 Övergripande om verksamheterna

Utöver de uppgifter som är hänförliga till Skatteverkets verksamheter med beskattning och folkbokföring, har myndigheten flera uppgifter av mer avgränsad karaktär som utförs i annan verksamhet. Exempel på sådan verksamhet är äktenskapsregistret och registreringsärenden enligt 16 kap. äktenskapsbalken samt registrering av bouppteckningar och handläggning av ärenden enligt 16 kap. ärvdabalken.¹

Skatteverket tog över ansvaret för registrering av bouppteckningar från tingsrätterna 2001. Inledningsvis hanterades uppgifter från bouppteckningsverksamheten i beskattningsdatabasen, eftersom det togs ut arvsskatt och den debiteringen skedde i skattekontosystemet. Sedan arvs- och gåvoskatten slopades 2004 har Skatteverkets uppgift varit att bevaka att bouppteckningar blir förrättade, upprättade, ingivna och registrerade.² Bouppteckningsverksamheten omfattar sedan 2015 även uppgiften att utfärda arvsintyg som i materiellt hänseende regleras på unionsrättslig nivå.³

Skatteverket övertog ansvaret för äktenskapsregistret från Statistiska centralbyrån 2011, och tog då samtidigt över tingsrätternas uppgift att handlägga ärenden enligt 16 kap. äktenskapsbalken, dvs. att registrera bl.a. äktenskapsförord, anmälningar om bodelning under äktenskap samt sedan 2019 lagvalsavtal.⁴

Några specifika sekretessbestämmelser som gäller för uppgifter i äktenskapsregistret eller i bouppteckningsverksamheten finns inte. Dessa uppgifter är därför ofta offentliga. Sekretessregler som ändå kan bli aktuella för dessa uppgifter är de som är gemensamma för alla myndigheter, se avsnitt 3.3.2.

Behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter regleras i lagen (2015:898) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bo-

¹ 4 och 5 §§ förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

² Prop. 2015/16:28, *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamheten hos Skatteverket*, s. 28.

³ Prop. 2015/16:28, *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamheten hos Skatteverket*, s. 30.

⁴ Prop. 2015/16:28, *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamheten hos Skatteverket*, s. 25. Ett lagvalsavtal är ett avtal där makar i vissa gränsöverskridande situationer kan välja vilket lands lag som ska tillämpas på deras förmögenhetsförhållanden.

uppteckningsverksamheter, ÄrBu-lagen, och förordningen (2015:905) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter, ÄrBu-förordningen.

17.2.2 Bouppteckningsverksamheten

Bouppteckningar

Bestämmelserna om bouppteckningar finns i 20 kap. ärvdabalken. När en person som har sin hemvist i Sverige avlider ska en bouppteckning som huvudregel förrättas, upprättas och lämnas in till Skatteverket.⁵ Bouppteckningen ska innehålla uppgifter om bl.a. den avlidna, arvingar och eventuella testamentstagare, tillgångar och skulder samt om eventuellt testamente eller äktenskapsförord.⁶ Av bouppteckningen ska det också framgå vem som är bouppgivare och vilka som har varit förrättningsmän.⁷ När en bouppteckning blir registrerad innebär det bl.a. att den har uppfyllt vissa formella krav. En inregistrerad bouppteckning fungerar i praktiken som en legitimationshandling för dödsboet och fyller också ett syfte för bl.a. dödsboets borgenärer, som ges förutsättningar att bedöma situationen i boet.⁸

Dödsboanmälan

I 20 kap. ärvdabalken finns också bestämmelser om s.k. dödsboanmälan, som i vissa fall kan ersätta en bouppteckning. Om den avlidnas tillgångar inte räcker till mer än begravningskostnader och andra utgifter med anledning av dödsfallet kan en dödsboanmälan göras i stället för en bouppteckning.⁹ Det är enbart kommunernas socialnämnder som får göra en dödsboanmälan och som ska pröva om det finns förutsättningar för att göra en sådan anmälan. Social-

⁵ Om en bouppteckning ska förrättas och lämnas in till Skatteverket för registrering beror på om Skatteverket är behörig myndighet och om svensk lag ska tillämpas på arvet. Detta bestäms av EU:s arvsförordning, se avsnittet om europeiskt arvsintyg nedan.

⁶ 20 kap. 3–5 §§ ärvdabalken.

⁷ En bouppgivares roll vid bouppteckningsförrättningen är att på heder och samvete lämna uppgifter om dödsboet. Bouppgivaren ska lämna uppgifter bl.a. om den avlidnas tillgångar och skulder, testamenten, äktenskapsförord och släktförhållanden, 20 kap. 6 § ärvdabalken. En bouppteckning ska förrättas av två kunniga och trovärdiga gode män s.k. förrättningsmän, 20 kap. 2 § första stycket samt 20 kap. 6 § ärvdabalken.

⁸ Prop. 2015/16:28, *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamheten hos Skatteverket*, s. 29.

⁹ 20 kap. 1 § andra stycket och 8 a § första stycket ärvdabalken.

nämnden ska i anmälan anteckna den avlidnas namn, personnummer, adress och dödsdag, samt under vissa förhållanden även dödsbodelägarers namn och adress. Socialnämnden ska lämna in dödsboanmälan till Skatteverket för förvaring.¹⁰

Europeiskt arvsintyg

Genom inrättandet av EU:s arvsförordning, skapades ett gemensamt regelverk inom EU på arvsrättens område.¹¹ Arvsförordningen är direkt tillämplig i Sverige och när den började tillämpas ersatte förordningen den svenska internationella privaträtten inom arvsrättens område. I arvsförordningen regleras bl.a. vilket lands domstolar och andra myndigheter som får besluta i frågor om arv med internationell anknytning och vilket lands lag som ska tillämpas på arvet. Förordningen innehåller även bestämmelser om s.k. europeiskt arvsintyg som möjliggör för arvingar, testamentstagare, testamentsexekutorer och boutredningsmän att styrka sin ställning eller sina rättigheter i andra medlemsstater.¹²

Lagen (2015:417) om arv i internationella situationer tillkom för att tillämpningen av förordningen skulle fungera i praktiken.¹³ Av 2 kap. 7 § i den lagen framgår att Skatteverket är behörig myndighet att utfärda europeiska arvsintyg i Sverige. De närmare bestämmelserna om europeiska arvsintyg finns dock i förordningen.

Skatteverkets uppgifter i bouppteckningsverksamheten

Bouppteckningar

När det finns en bouppteckningsskyldighet har Skatteverket i uppgift att se till att en bouppteckning förrättas och ges in. Skatteverket har inkommit med en hemställan till regeringen om att vidta åtgärder för att ändra bestämmelserna i ärvdabalken så att bouppteckningar

¹⁰ 20 kap. 8 a § första stycket ärvdabalken.

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 650/2012 av den 4 juli 2012 om behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt godkännande och verkställighet av officiella handlingar i samband med arv och om inrättandet av ett europeiskt arvsintyg, se prop. 2014/15:105, *Arv i internationella situationer*, s. 1.

¹² Prop. 2014/15:105, *Arv i internationella situationer*, s. 41.

¹³ Prop. 2014/15:105, *Arv i internationella situationer*, s. 1 och 24.

kan ges in elektroniskt till Skatteverket. Hemställan bereds för närvarande inom Regeringskansliet.¹⁴

När en bouppteckning kommer in ska Skatteverket kontrollera att den innehåller samtliga uppgifter som ska antecknas och att det framgår att förrättningen gått till på det sätt som anges i 20 kap. ärvdabalken.

När en bouppteckningsskyldighet föreligger och någon bouppteckning inte har kommit in i rätt tid får Skatteverket förelägga den eller dem som är ansvariga för att en bouppteckning förrättas att vid vite lämna in en bouppteckning inom en viss tid. Om en uppgift saknas i en bouppteckning ska Skatteverket ge ingivaren en möjlighet att komplettera bouppteckningen. Skatteverket kan förelägga den eller de som företräder dödsboet att inom en viss tid komplettera en ofullständig bouppteckning.¹⁵ Om Skatteverket bedömer att alla obligatoriska uppgifter är antecknade, och att bouppteckningen förrättats i enlighet med bestämmelserna i 20 kap. ärvdabalken, registrerar Skatteverket bouppteckningen och förser den med bevis om registrering.

Efter registrering bevaras en bestyrkt kopia av handlingarna hos Skatteverket. Om det inte framgår att bouppteckningsförrättningen gått till på det sätt som anges i 20 kap. ärvdabalken får Skatteverket inte registrera bouppteckningen, utan fattar då besluta om att inte registrera den. Skyldigheten att förrätta och lämna in en bouppteckning till Skatteverket kvarstår dock även efter ett sådant beslut.¹⁶

Utöver att registrera bouppteckningar ska Skatteverket i vissa situationer kungöra om arv enligt lag eller testamente, förelägga arvingar eller testamentstagare att göra sin rätt gällande samt ta emot anmälningar om att ta arv i anspråk.¹⁷ I vissa fall när Skatteverket har beslutat om kungörelse ska Skatteverket underrätta Kammarkollegiet.¹⁸

I förordningen (2001:423) om vissa frågor rörande Skatteverkets handläggning enligt 20 kap. ärvdabalken finns ytterligare bestämmelser om Skatteverkets underrättelseskyldighet i vissa fall. Exempelvis ska Skatteverket underrätta överförmyndare om någon som är

¹⁴ Dnr Ju2023/01440. Se även Skatteverkets promemoria, *E-tjänst för inlämning av bouppteckningar*, 2023-06-12, dnr 8-2367470.

¹⁵ 20 kap. 9 § ärvdabalken.

¹⁶ 20 kap. 9 § tredje stycket ärvdabalken. Se även Skatteverkets rättsliga vägledning, *När ska en bouppteckning förrättas?* 2023.

Tillgänglig: <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2023.3/340668.html> [hämtad 2023-02-27].

¹⁷ 16 kap. 1–3 och 5–6 §§ ärvdabalken. Vad kungörelsen ska innehålla framgår även av kungörelsen (1959:321) med närmare bestämmelser om kungörande enligt 16 kap. ärvdabalken, m.m.

¹⁸ 6 kap. 2 § förordningen (2021:403) om Allmänna arvsfonden.

underårig eller har förvaltare har del i ett dödsbo.¹⁹ I förordningen finns även bestämmelser om att Skatteverket beslutar om och betalar ut ersättning till den som har förordnats till att föranstalta om bouppteckning.²⁰

Dödsboanmälan

Skatteverket tar emot och förvarar dödsboanmälningar, och lämnar ut kopior av dessa om någon begär det. Skatteverket ska dock inte granska innehållet i en dödsboanmälan och till skillnad från vad som gäller för bouppteckningar fattar inte Skatteverket något beslut om registrering.²¹

Europeiskt arvsintyg

Skatteverket utfärdar arvsintyg efter ansökan från en behörig sökande. En ansökan ska innehålla en rad uppgifter bland annat uppgifter om arvingar och testamentstagare. Om Skatteverket bedömer att myndigheten kan intyga de omständigheter som sökanden vill ha be styrkta, ska Skatteverket utfärda arvsintyget genom att fylla i ett för EU gemensamt formulär.²²

17.2.3 Äktenskapsregisterverksamheten

Äktenskapsregistret

I 16 kap. 1 § äktenskapsbalken anges att Skatteverket ska föra ett äktenskapsregister för inskrivning av de uppgifter som ska registreras enligt äktenskapsbalken, eller som ska tas in i registret enligt andra bestämmelser. Det rör sig bl.a. om äktenskapsförord, gåva mellan makar, anmälan om bodelning under äktenskap och bodelningshandling.²³

¹⁹ 2 § förordningen om vissa frågor rörande Skatteverkets handläggning enligt 20 kap. ärvdabalken.

²⁰ 6 § förordningen om vissa frågor rörande Skatteverkets handläggning enligt 20 kap. ärvdabalken.

²¹ 20 kap. 8 a § ärvdabalken.

²² Se arvsförordningens kapitel VI, artiklarna 65–67.

²³ 7 kap. 3 §, 8 kap. 1 §, 9 kap. 1 § och 13 kap. 6 § äktenskapsbalken.

I förordningen (1987:1022) om äktenskapsregistret finns bestämmelser om vilka uppgifter tingsrätter, hovrätter och Högsta domstolen ska sända in till registret och bestämmelser om förfarandet. Det rör sig om bl.a. domar varigenom en vigsel har förklarats ogiltig eller domstolen har dömt till äktenskapsskillnad och vissa beslut som avser ett utländskt avgörande om upplösning av ett äktenskap.²⁴

Skatteverkets registrering medför vissa rättsverkningar och kan vara nödvändig för att en handling ska vara giltig eller gällande mot borgenärer. Syftet är framför allt att ge tredje man insyn i sådana rättshandlingar mellan makar som typiskt sett kan innebära risker för ford ringsägare.²⁵ Förutom av privatpersoner används äktenskapsregistret av domstolar, sociala myndigheter, banker, fastighetsmäklare och försäkringsbolag med flera.²⁶

Skatteverkets uppgifter i äktenskapsregisterverksamheten

Av 16 kap. 2 § äktenskapsbalken framgår bl.a. att ansökan om en registrering i äktenskapsregistret görs hos Skatteverket, samt vad som ska bifogas en sådan ansökan. När en maka eller make vill registrera exempelvis ett äktenskapsförord ska hon eller han skicka in handlingen i original till Skatteverket tillsammans med en ansökan om registrering. I förordningen (2011:976) om Skatteverkets handläggning av vissa registreringsärenden finns bestämmelser om Skatteverkets handläggning av en ansökan om registrering enligt 16 kap. 2 § äktenskapsbalken. Där framgår att en avgift ska tas ut, samt att en handling efter registrering ska förse med ett bevis därom och återlämnas till ingivaren.²⁷ Av förordningen framgår även att registret ska vara ordnat så att de uppgifter som antecknats i registret lätt kan återfinnas.²⁸

När en ansökan om registrering kommer in ska Skatteverket pröva om de formella förutsättningarna för registrering föreligger. Kontrol-

²⁴ 2–3 §§ förordningen om äktenskapsregistret.

²⁵ Prop. 2015/16:28, *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamheten hos Skatteverket*, s. 25–26.

²⁶ Skatteverket, *Äktenskapsregistret*.

Tillgänglig: <https://www.skatteverket.se/privat/folkbokforing/aktenskapochpartnerskap/akten-skapsregiakten.4.8639d413207905e9480002095.html> [hämtad 2023-02-27].

²⁷ 1–2 §§ förordningen om Skatteverkets handläggning av vissa registreringsärenden.

²⁸ 7 § förordningen om äktenskapsregistret.

len är begränsad till vissa enklare formföreskrifter, t.ex. att formkraven för äktenskapsförord är uppfyllda.²⁹

Om handlingen uppfyller de formella kraven för registrering ska Skatteverket besluta att registrera handlingen och förse den med bevis om registrering. Beviset består av den stämpel och underskrift av handläggare m.m. som sätts på originalhandling. Skatteverket kan även besluta om att avslå en ansökan om registrering i vissa fall, bl.a. om handlingen inte uppfyller de formella kraven för registrering.³⁰

Skatteverket ska enligt 16 kap. 3 § äktenskapsbalken kungöra gåvor mellan makar, anmälan om bodelning under pågående äktenskap och bodelningshandlingar.

17.3 Nuvarande reglering av behandling av personuppgifter

17.3.1 Bakgrund

Behovet av en särskild lag

Som nämnts ovan reglerades behandling av personuppgifter i bouppteckningsverksamheten inledningsvis tillsammans med behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. I förarbetena till ÄrBu-lagen uttalade regeringen att personuppgiftsbehandling i bouppteckningsverksamheten på många sätt var av en annan karaktär än den behandling som skedde inom beskattningsverksamheten. Regeringen konstaterade också att absolut sekretess gällde i beskattningsverksamheten medan det för bouppteckningsverksamheten inte fanns någon särskild sekretessbestämmelse. Regeringen ansåg därför att det var lämpligt att den automatiska behandlingen av personuppgifter i bouppteckningsverksamheten reglerades i en särskild ny lag.³¹

Vid tidpunkten för lagens tillkomst hade Skatteverket uttalat sin avsikt att integrera arbetet med europeiska arvsintyg i bouppteckningsverksamheten, eftersom den då nya arbetsuppgiften hade många

²⁹ Prop. 2010/11:119, *Domstolarnas handläggning av ärenden*, s. 55 och 57.

³⁰ Exempelvis framgår av 7 kap. 3 § äktenskapsbalken att ett äktenskapsförord ska upprättas skriftligen och det ska vara daterat och undertecknat av makarna eller av de blivande makarna personligen.

³¹ Prop. 2015/16:28, *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamheten hos Skatteverket*, s. 32.

beröringspunkter med handläggningen av bouppteckningar.³² Regeringen uttalade i förarbetena att Skatteverkets uppgifter som behörig myndighet för utfärdande av europeiska arvsintyg var hänförliga till bouppteckningsverksamheten.³³

Bestämmelser om behandling av personuppgifter i äktenskapsregistret fanns fram till ÄrBu-lagens tillkomst i förordning. I lagens förarbeten konstaterade regeringen att det i äktenskapsregistret fanns omfattande information om bl.a. enskildas familjerättsliga förhållanden, och uppgifter som var av känslig karaktär. Skatteverket hade tidigare gjort bedömningen att stora delar av den personuppgiftsbehandling som skedde inom ramen för äktenskapsregistret innefattade sådan integritetskänslig informationshantering som enskilda är skyddade mot enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, RF, och hade hemställt om en lag som skulle reglera behandlingen av uppgifter i äktenskapsregistret (jfr avsnitt 6.2). Mot bakgrund av arten och omfattningen av de uppgifter som behandlades ansåg regeringen att det var lämpligt att den personuppgiftsbehandling som skedde i äktenskapsregisterverksamheten reglerades i lag.

Regeringen konstaterade att både bouppteckningsverksamheten och äktenskapsregisterverksamheten avsåg behandling av uppgifter i enlighet med bestämmelser i familjerättslig lagstiftning. Verksamheterna ansågs av regeringen vara så pass besläktade med varandra att det var lämpligt att reglera den automatiska behandlingen i verksamheterna i en gemensam lag.³⁴

Regeringens bedömning i vissa centrala frågor

Tillämpningsområde

Enligt regeringen skulle lagens bestämmelser om personuppgiftsansvar, tillåtna ändamål, behandling av känsliga personuppgifter, sökbegrepp och utlämnande av personuppgifter på medium för automatiserad behandling gälla även vid behandling av uppgifter om avlidna personer. Motiveringen var att det framför allt i boupptecknings-

³² Prop. 2015/16:28, *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamheten hos Skatteverket*, s. 30.

³³ Prop. 2015/16:28, *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamheten hos Skatteverket*, s. 33.

³⁴ Prop. 2015/16:28, *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamheten hos Skatteverket*, s. 33.

verksamheten behandlades en stor mängd uppgifter om avlidna personer, och de angivna bestämmelserna skulle därför gälla även vid behandling av uppgifter om avlidna.³⁵

Ändamål och innehåll

Regeringen uttalade att vilka uppgifter som behövde behandlas i Skatteverkets verksamhet, och på vilket sätt, i mycket hög grad styrdes av bestämmelserna i andra författningar, främst äktenskapsbalken, ärvdabalken och arvsförordningen. Regeringen konstaterade att det följde direkt av bestämmelser i äktenskapsbalken och ärvdabalken att Skatteverket skulle föra äktenskapsregistret samt registrera och förvara kopior av bouppteckningar. Lagen skulle därför inte ha till syfte att reglera innehållet och ändamålet med äktenskapsregistret och registret över bouppteckningar, utan förslaget syftade till att närmare reglera den automatiska behandlingen. Mot den bakgrunden bedömde regeringen att det inte var lämpligt eller behövligt att i lagen reglera vilka uppgifter som fick behandlas eller att i detalj ange för vilka ändamål och arbetsuppgifter uppgifter fick behandlas.³⁶ Genom att det i lagen angavs att uppgifter fick behandlas om det behövdes i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamhet skulle all den behandling som var nödvändig i verksamheten täckas in.³⁷

Känsliga personuppgifter och sökbegränsningar

Regeringen bedömde att det i vissa fall kunde vara nödvändigt att behandla känsliga personuppgifter i de verksamheter som lagen skulle omfatta. En del av de handlingar som Skatteverket registrerade konstaterades kunna innehålla känsliga uppgifter rörande t.ex. etnicitet och hälsa. Skatteverket skulle därför tillåtas behandla känsliga uppgifter i inkomna handlingar. Vidare bedömde regeringen att det kunde uppstå situationer när Skatteverket behövde beröra känsliga person-

³⁵ Prop. 2015/16:28, *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamheten hos Skatteverket*, s. 33.

³⁶ Prop. 2015/16:28, *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamheten hos Skatteverket*, s. 37.

³⁷ Prop. 2015/16:28, *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamheten hos Skatteverket*, s. 38.

uppgifter i upprättade handlingar, t.ex. i ett beslut om registrering. Om det var nödvändigt för ärendets handläggning skulle därför känsliga personuppgifter få behandlas även i en handling som upprättades i ett ärende.

För att förhindra integritetskänsliga sammanställningar var det dock enligt regeringen mycket viktigt att införa begränsningar kring vilka uppgifter som skulle få användas som sökbegrepp. Regeringen ansåg att känsliga personuppgifter inte skulle få användas som sökbegrepp utan endast sådana registreringsuppgifter som angavs i 5 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.³⁸ Vid sökning efter handlingar skulle dock även namn och person- eller samordningsnummer få användas som sökbegrepp.³⁹

Elektroniskt utlämnande

Regeringen konstaterade att personuppgifter som förekommer i verksamheterna normalt var offentliga, och att ett syfte med registreringen var att tillhandahålla information både till andra myndigheter och privata aktörer. Utlämnande på medium för automatiserad behandling⁴⁰ möjliggjorde enligt regeringen en hantering som skulle vara effektiv både för Skatteverket och för mottagarna. Regeringen påpekade dock även att den föreslagna regleringen inte innebar någon rätt för mottagarna att få ut uppgifter elektroniskt, utan Skatteverket behövde avgöra om ett utlämnande på medium för automatiserad behandling var lämpligt. Lämplighetsprövningen skulle enligt regeringen komma att bli särskilt viktig när utlämnandet skulle ske till enskild. Det var dock enligt regeringens mening inte lämpligt eller behövligt att närmare ange villkor för när uppgifter skulle få lämnas ut på medium för automatiserad behandling.⁴¹

³⁸ Av 5 kap. 2 § första stycket OSL framgår att en handling som kommer in till eller upprättas i en myndighet ska den registreras och av registret ska framgå datum då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning handlingen fått vid registreringen, i förekommande fall uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare, och i korthet vad handlingen rör.

³⁹ Prop. 2015/16:28, *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamheten hos Skatteverket*, s. 38–40.

⁴⁰ Begreppet medium för automatiserad behandling avser exempelvis e-post eller direkt överföring från ett datorsystem till ett annat, se avsnitt 11.2.3.

⁴¹ Prop. 2015/16:28, *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamheten hos Skatteverket*, s. 41–42.

Anpassningar till EU:s dataskyddsförordning

I samband med den översyn som skedde inför att EU:s dataskyddsförordning⁴² skulle börja tillämpas genomfördes vissa generella förändringar av lagen. Referenser till personuppgiftslagen, (1998:204), PUL, ersattes av referenser till dataskyddsförordningen och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen. Vissa bestämmelser anpassades dessutom till dataskyddsförordningen och i övrigt genomfördes några redaktionella ändringar.⁴³

17.3.2 Lagen och förordningen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter

Lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter

Av 1 § framgår att lagens syfte är att ge Skatteverket möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid en sådan behandling.

Av 2 § framgår lagens tillämpningsområde, dvs. den ska tillämpas vid behandling av personuppgifter i äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Av bestämmelsen framgår även att flera av lagens bestämmelser även gäller vid behandling av uppgifter om avlidna.

I 4 § anges att lagen kompletterar dataskyddsförordningen och att dataskyddslagen gäller om inte annat följer av lagen.

Att Skatteverket är personuppgiftsansvarigt för behandlingen som myndigheten utför framgår av 5 §.

⁴² 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).

⁴³ Prop. 2017/18:95, *Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning*, s. 119–121.

Lagens ändamålsbestämmelser finns i 6 §, där både primära och sekundära ändamål samt en bestämmelse som motsvarar finalitetsprincipen ryms.⁴⁴ Det primära ändamålet är att personuppgifter får behandlas om det behövs i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter. Det sekundära ändamålet är att personuppgifter som behandlas enligt första stycket också får behandlas om det behövs för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Av samma bestämmelse framgår att sådana uppgifter även får behandlas för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Behandling av känsliga personuppgifter är enligt 7 § tillåten i en handling som har lämnats i ett ärende, samt i en handling som har upprättats i ett ärende, om uppgifterna är nödvändiga för ärendets handläggning.

Enligt 8 § får endast uppgifter som avses i 5 kap. 2 § OSL användas som sökbegrepp vid sökning. Vid sökning efter handlingar får dessutom namn och person- eller samordningsnummer användas som sökbegrepp. Känsliga personuppgifter får dock inte användas som sökbegrepp.

Personuppgifter får lämnas ut på medium för automatiserad behandling om det inte är olämpligt, vilket framgår av lagens 9 §.

I 10 § anges att rätten att göra invändningar enligt artikel 21.1 i dataskyddsförordningen inte gäller vid behandling som är tillåten enligt lagen eller föreskrifter som meddelats i anslutning till den.

Av 11 § framgår att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § RF meddela föreskrifter om avgifter för utlämnande.

⁴⁴ Av lagens förarbeten framgår visserligen att syftet med bestämmelserna inte var att skapa en uppdelning mellan primära och sekundära ändamål, se prop. 2015/16:28, *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamheten hos Skatteverket*, s. 38 samt nedan i avsnitt 17.4.4. Eftersom vi i kapitel 8 har använt begreppet sekundära ändamålsbestämmelser även avseende bestämmelser som tillåter uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning används dock det begreppet även här.

Förordningen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter

I förordningen finns kompletterande bestämmelser om sådan behandling av personuppgifter som omfattas av lagen (1 §).

Av förordningens bestämmelser framgår att Skatteverket får meddela föreskrifter om begränsningar av möjligheterna att lämna ut personuppgifter på medium för automatiserad behandling (2 §), besluta om avgifter för utlämnande av uppgifter (3 §) och meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställighet av lagen (5 §). Vidare framgår att Riksarkivet, efter att ha inhämtat synpunkter från Skatteverket, får meddela föreskrifter om vilka uppgifter och handlingar som ska gallras (4 §).

17.4 Överväganden och förslag

17.4.1 En ny lag om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter

Vårt förslag: Lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter ska upphävas och ersättas av en ny lag, lagen om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter.

Skälen för vårt förslag

Behovet av ändringar

Registerförfattningarna för Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamheter, Tullverket och Kronofogdemyndigheten infördes 2001. Som vi redogjort för i bl.a. avsnitt 8.4.1 och avsnitt 9.4.1 var de rättsliga och tekniska förhållanden som rådde när de författningarna infördes i många avseenden väsentligt annorlunda jämfört med de förhållanden som råder i dag. ÄRBU-lagen infördes långt senare, och har en annan struktur än de nyss nämnda registerlagarna. Exempelvis är ändamålsbestämmelserna brett formulerade och det finns ingen särskild reglering av en databas i ÄRBU-lagen. Till skillnad från de övriga författningar som vår översyn omfattar är ÄRBU-lagen

alltså en ganska ny och modern lag. Det skulle därför kunna argumenteras att lagen redan är så väl anpassad till rådande rättsliga och tekniska förutsättningar för automatiserad personuppgiftsbehandling att några ändringar inte behöver göras i den.

I avsnitt 5.2.7 gör vi dock bedömningen att nya sektorsspecifika dataskyddslagar som kompletterar den allmänna dataskyddsregleringen bör utformas på ett så enhetligt sätt som möjligt. Skälet till detta är bl.a. att det inte bör uppstå osäkerhet om bestämmelsernas betydelse vid en jämförelse mellan olika myndigheters dataskyddsreglering. I kapitel 10 och 11 har vi föreslagit vissa generella bestämmelser som vi bedömer bör införas i dataskyddsregleringen för samtliga övriga verksamheter, förutom Skatteverkets verksamhet med det statliga personadressregistret, SPAR. Det gäller frågor om behandling av känsliga personuppgifter, sökbegränsningar och elektroniskt utlämnande av personuppgifter. Våra bedömningar i dessa avseenden är tillämpliga även i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter. I de nyss nämnda avseendena skiljer sig dock bestämmelserna i den nuvarande ÄrBu-lagen från de bestämmelser vi föreslår ska gälla i övriga verksamheter.

I kapitel 7 och 12 föreslår vi även att bestämmelser om längsta tid för behandling ska införas i de nya dataskyddslagarna för samtliga övriga verksamheter, och att bestämmelser om tillgången till personuppgifter ska införas i samtliga lagar förutom den nya SPAR-lagen. Någon motsvarighet till de föreslagna bestämmelserna finns inte i ÄrBu-lagen.

Utformningen av ÄrBu-lagens ändamålsbestämmelser skiljer sig dessutom från hur vi i kapitel 8 föreslår att ändamålsbestämmelserna i de nya datalagarna för Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamheter, Tullverket och Kronofogdemyndigheten ska utformas.

I enlighet med vår målsättning om en enhetligt utformad dataskyddsreglering anser vi sammanfattningsvis att vissa bestämmelser i den nuvarande ÄrBu-lagen bör ändras, vissa bör upphävas och andra bör tillkomma, vilket utvecklas i avsnitt 17.4.3–17.4.9 nedan. Det finns därför ett behov av att ändra regleringen av personuppgiftsbehandling i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter.

En ny lag om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter

Anpassningen av dataskyddsregleringen för Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter till den struktur vi föreslår för övriga verksamheter kommer att innebära ändringar i ÄrBu-lagen av både innehållsmässig, strukturell och redaktionell karaktär. Frågan är då om anpassningen bör genomföras genom en ändringslag eller genom att ÄrBu-lagen upphävs och ersätts med en ny lag.

I samband med införandet av nya lagar om personuppgiftsbehandling på brottsdatalagens område för bl.a. Tullverket och Skatteverket hade regeringen ursprungligen föreslagit förändringar av de då gällande lagarna. Lagrådet framhöll dock att om ändringarna skedde i de befintliga lagarna så skulle dessa komma att framstå som helt oarbetade eftersom i princip alla paragrafer skulle komma att vara försedda med ett SFS-nummer från 2018 i de konsoliderade versionerna. Enligt Lagrådet skulle det bli förvirrande när registerlagarna behöll sina gamla SFS-nummer. Mot den bakgrunden kunde Lagrådet inte tillstyrka att lagändringarna skedde genom ändringslagar utan förordade att samtliga lagar upphävdes och ersattes med nya lagar. Av de skäl som Lagrådet anförde ansåg regeringen att nackdelarna med att låta anpassningen till brottsdatalagen ske genom ändringslagar var så stora att myndigheternas registerförfattningar i stället borde upphävas och ersättas med nya lagar.⁴⁵

Om de ändringar vi föreslår i 17.4.3–17.4.9 genomförs i den befintliga lagen så kommer flertalet paragrafer att vara försedda med ett SFS-nummer från 2025 i de konsoliderade versionerna. Vissa paragrafer kommer dessutom vara upphävda, och andra kommer behöva få en bokstavsbezeichnung utöver paragrafnumret. EU:s dataskyddsförordning, som ÄrBu-lagen kompletterar, började dessutom tillämpas under 2018, samma år som dataskyddslagen utfärdades. Det borde därför, i likhet med vad Lagrådet framhöll i samband med införandet av nya lagar om personuppgiftsbehandling på brottsdatalagens område, kunna bli förvirrande om ÄrBu-lagens SFS-nummer behålls.

Sammantaget bedömer vi att de förändringar som vi anser bör göras är så omfattande att den nuvarande ÄrBu-lagen bör upphävas och ersättas av en ny dataskyddslag, *lagen om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter*. Den sammantagna

⁴⁵ Prop. 2017/18:269, *Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning*, s. 97–98 och 601–602.

regleringen blir därmed framför allt mer lik de övriga nya dataskyddslagar vi föreslår. Att personuppgiftsbehandlingen även fortsättningsvis bör regleras i lag följer av de bedömningar vi redogör för i avsnitt 6.2.

17.4.2 Vissa bestämmelser kan flyttas till den nya lagen med endast redaktionella ändringar

Vårt förslag: Nuvarande bestämmelser om lagens syfte, materiella tillämpningsområde, förhållandet till annan reglering, personuppgiftsansvar och begränsningen av rätten att göra invändningar ska motsvaras av bestämmelser i den nya lagen om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter, med endast vissa redaktionella ändringar.

Skälen för vårt förslag

Som framgår av avsnitt 17.3.2 innehåller ÄrBu-lagen redan flera bestämmelser som motsvarar bestämmelser som vi har föreslagit ska finnas i de nya datalagarna för Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamheter, Tullverket och Kronofogdemyndigheten. Några av ÄrBu-lagens bestämmelser kan därför flyttas till den nya lagen om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter med endast redaktionella ändringar och förtydliganden. Det gäller bestämmelserna om lagens syfte, förhållandet till annan reglering, personuppgiftsansvar och rätten att göra invändningar mot behandling som sker med stöd av lagen. De överväganden som framgår av kapitel 7 avseende motsvarande bestämmelser i de nya datalagarna för Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamheter, Tullverket och Kronofogdemyndigheten är aktuella även i detta sammanhang. Bestämmelsen om personuppgiftsansvar, som i dag endast anger att Skatteverket är personuppgiftsansvarigt för den behandling av personuppgifter som verket utför, bör därför uttryckligen omfatta behandling som Skatteverkets utför enligt lagen och föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. Tillägget innebär ingen förändring i sak men förtydligar personuppgiftsansvarets omfattning.

Även bestämmelsen om ÄrBu-lagens materiella tillämpningsområde bör föras över till den nya lagen. Som framgår av avsnitt 17.2.2 och 17.2.3 omfattar äktenskapsregisterverksamheten förandet av äktenskapsregistret och handläggning av registreringsärenden enligt 16 kap. äktenskapsbalken. Bouppteckningsverksamheten omfattar registreringen av bouppteckningar och förvaring av dödsboanmälningar samt handläggning av ytterligare vissa typer av ärenden enligt ärvdabalken. Skatteverkets uppgifter som behörig myndighet för utfärdande av europeiska arvsintyg ingår också i bouppteckningsverksamheten.⁴⁶ I enlighet med de överväganden som redogörs för i avsnitt 7.4 bör dock bestämmelsen ha en något annan utformning i den nya lagen. Vad gäller lagens tillämpningsområde och uppgifter om avlidna föreslås dessutom en ändring i avsnitt 17.4.3 nedan.

Däremot anser vi att upplysningsbestämmelsen i 11 § ÄrBu-lagen, som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § RF kan meddela föreskrifter om avgifter för utlämnande inte bör ha någon motsvarighet i den nya lagen. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att det rör sig om en ren upplysningsbestämmelse som motiverats av att sådana bestämmelser tidigare funnits i andra författningar.⁴⁷ Vi har dock inte identifierat något fortsatt behov av en sådan upplysningsbestämmelse.

17.4.3 Uppgifter om avlidna ska inte omfattas av lagens tillämpningsområde

Vår bedömning: Lagen om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter bör inte gälla vid behandling av uppgifter om avlidna.

Skälen för vår bedömning

I dag gäller flera av bestämmelserna i ÄrBu-lagen vid behandling av uppgifter om avlidna. Det rör bestämmelserna personuppgiftsansvar, ändamål, behandling av känsliga personuppgifter, sökbegrepp och ut-

⁴⁶ Prop. 2015/16:28, *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamheten hos Skatteverket*, s. 69–70.

⁴⁷ Prop. 2015/16:28, *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamheten hos Skatteverket*, s. 43.

lämnande av personuppgifter på medium för automatiserad behandling.⁴⁸

EU:s dataskyddsförordning gäller inte för uppgifter om avlidna men medlemsstaterna får enligt förordningen fastställa bestämmelser för behandling av sådana uppgifter.⁴⁹ Något hinder mot att kompletterande dataskyddsreglering i tillämpliga delar även tillämpas vid behandling av uppgifter om avlidna personer finns därmed inte.

I avsnitt 7.4.3 föreslår vi att de nya datalagarna för Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamheter, Tullverket, och Kronofogdemyndigheten inte ska vara tillämpliga vid behandling av uppgifter om avlidna. Frågan är då om det finns skäl att för Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter göra en annan bedömning.

Särskilt i bouppteckningsverksamheten behandlas av naturliga skäl en stor mängd uppgifter om avlidna. Av motiven till ÅrBu-lagen framgår inte annat än att det enbart var omfattningen av behandlingen som låg till grund för regeringens bedömning att flera av lagens bestämmelser även skulle gälla vid behandling av uppgifter om avlidna.⁵⁰

I andra sammanhang finns exempel på att kompletterande dataskyddsreglering även tillämpas vid behandling av uppgifter om avlidna. Vid behandling av sådana uppgifter hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har det huvudsakliga argumentet för att låta dataskyddsbestämmelser omfatta uppgifter om avlidna personer varit just den stora mängden uppgifter som behandlas.⁵¹ Vid behandling av uppgifter hos Rättsmedicinalverket har dock regeringen bedömt att dataskyddsregleringen ska gälla vid behandling av uppgifter om avlidna när det rör sig om uppgifter som är särskilt känsliga, t.ex. uppgifter om personer som utsatts för grov brottslighet eller uppgifter om allvarlig fysisk eller psykisk sjukdom, och där det för efterlevande kan vara betydelsefullt att sådana uppgifter skyddas.⁵²

Regeringen har alltså tidigare å ena sidan ansett att redan omfattningen av behandlingen motiverat att dataskyddsregler ska tillämpas vid behandling av uppgifter om avlidna, och å andra sidan uttryckt att hänsyn till uppgifternas karaktär och respekten för efterlevande

⁴⁸ 2 § ÅrBu-lagen.

⁴⁹ Skäl 27 till dataskyddsförordningen.

⁵⁰ Prop. 2015/16:28, *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamheten hos Skatteverket*, s. 34.

⁵¹ Prop. 2002/03:135, *Behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration*, s. 45.

⁵² Prop. 2019/20:106, *Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet*, s. 32.

motiverar en sådan reglering. Behovet av att låta sektorspecifika författningar om myndigheters personuppgiftsbehandling vara tillämpliga vid behandling av uppgifter om avlidna kan självfallet variera mellan olika typer av verksamheter. Mot bakgrund av den allmänna dataskyddsregleringen anser vi dock att det framför allt bör vara uppgifternas karaktär och respekten för de efterlevande som ska vara avgörande vid bedömningen. Den avgörande frågan blir då om uppgifterna typiskt sett är känsliga trots att den registrerade är avliden, och vilken hänsyn efterlevande bör visas genom lagstiftningen.

Eftersom uppgifter av särskilt känslig karaktär typiskt sett inte behandlas vare sig i äktenskapsregisterverksamheten eller i bouppteckningsverksamheten saknas det enligt vår mening skäl för att utvidga den kompletterande dataskyddsregleringens tillämpningsområde till att även omfatta uppgifter om avlidna. Den nya lagen om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter bör därför inte i någon del vara tillämplig vid behandling av uppgifter om avlidna.

17.4.4 Ändamålsbestämmelserna ska utformas i överensstämmelse med övrig dataskyddsreglering

Vårt förslag: I den nya lagen om dataskydd vid Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter ska det finnas en primär ändamålsbestämmelse, en sekundär ändamålsbestämmelse och en bestämmelse som motsvarar finalitetsprincipen.

Skälen för vårt förslag

Syftet med en uppdelning i primära och sekundära ändamål är att göra det tydligt hur personuppgifter dels behandlas i myndighetens egen verksamhet, dels behandlas för att lämnas ut till andra. Primära ändamål är beteckningen på de ändamål som aktualiseras i den egna verksamheten. Sekundära ändamål är sådana ändamål som redan insamlade uppgifter också får behandlas för, typiskt sett genom utlämnande av uppgifter till andra myndigheter. Den s.k. finalitetsprincipen framgår av artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning och innebär att uppgifter efter insamling inte får behandlas på ett sätt som är ofören-

ligt med de ändamål för vilka uppgifterna samlades in. I avsnitt 8.4.3–8.4.5 har vi redogjort för vår bedömning att de nya datalagarna för Skatteverkets beskattnings- respektive folkbokföringsverksamheter, Tullverket och Kronofogdemyndigheten bör innehålla en brett formulerad ändamålsbestämmelse, en brett formulerad sekundär ändamålsbestämmelse och en bestämmelse som motsvarar finalitetsprincipen. De föreslagna ändamålsbestämmelsernas utformning har stora likheter med befintlig reglering i 6 § ÄrBu-lagen. Vi anser därför att nuvarande bestämmelser bör behållas i sak men att de ska ges en annan struktur.

I samband med de nuvarande ändamålsbestämmelsernas tillkomst bedömde regeringen visserligen att en indelning i primära och sekundära ändamål inte var lämplig, med hänvisning till att syftet med den registrering som skulle ske bland annat var att tillhandahålla information. Regeringen konstaterade dock att det i lag eller förordning ibland fanns bestämmelser om att en myndighet skulle eller fick lämna ut uppgifter. För att undvika osäkerhet kring hur sådant utlämnande förhöll sig till den föreslagna lagen borde det enligt regeringen anges i lagen att uppgifter fick behandlas för att fullgöra ett uppgiftslämnande som skedde i överensstämmelse med lag eller förordning. Det borde enligt regeringens mening även införas en uttrycklig hänvisning till den s.k. finalitetsprincipen, för att förtydliga att personuppgifter fick behandlas för andra ändamål än de ursprungliga, förutsatt att dessa ändamål inte var oförenliga med de ursprungliga ändamålen. Regeringen framhöll dock i sammanhanget att bestämmelserna inte kunde inskränka en myndighets skyldighet att lämna ut personuppgifter med stöd av 2 kap. tryckfrihetsförordningen.⁵³

Regeringen har i flera senare lagstiftningsärenden uttalat att en sådan brett formulerad bestämmelse om vidarebehandling för uppgiftslämnande som vi föreslår i avsnitt 8.4.4 och som i dag finns i 6 § andra stycket ÄrBu-lagen utgör en sekundär ändamålsbestämmelse.⁵⁴ I dessa sammanhang uttalas ofta att en allmän förutsättning för sådan personuppgiftsbehandling som sker för utlämnande till andra bör vara att uppgiftslämnandet sker i överensstämmelse med stöd av

⁵³ Prop. 2015/16:28, *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamheten hos Skatteverket*, s. 38.

⁵⁴ Se bl.a. prop. 2017/18:248, *Kriminalvårdsdatalag – en ny lag med anpassning till EU:s dataskyddsförordning*, s. 23–24, prop. 2019/20:106, *Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets Verksamhet*, s. 39 och prop. 2022/23:43, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 127.

bestämmelser som påbjuder eller tillåter utlämnande.⁵⁵ Det nyss sagda är giltigt även för Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter. Som framgår av avsnitt 17.2.2 och 17.2.3 omfattar Skatteverkets uppgifter i verksamheterna dessutom inte enbart att tillhandahålla information till andra, utan även att kontrollera att vissa materiella bestämmelser följs, meddela förelägganden samt att fatta beslut, exempelvis om ersättning i vissa fall. Även i förarbetena till den nuvarande ändamålsbestämmelsen konstaterade regeringen att Skatteverket behandlar personuppgifter i ett flertal olika situationer som enligt vår mening inte kan klassas som uppgiftslämnande eller direkt hänförliga till förandet av register. Regeringen angav exempelvis att Skatteverket upprättar olika typer av skriftliga beslut, överväganden, yttranden m.m. och hanterar överklaganden.⁵⁶ Skatteverkets uppgifter i äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna är alltså fler än att enbart föra register och lämna ut uppgifter från registren. Det finns därför skäl att ompröva regeringens tidigare ställningstagande att en uppdelning av primära och sekundära ändamål inte är lämplig i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter.

Vi bedömer att den nya lagen bör innehålla en indelning i primära och sekundära ändamål i syfte att skapa ökad tydlighet och större enhetlighet med den nya dataskyddsreglering vi föreslår i övrigt. Mot den bakgrunden föreslår vi att det i den nya lagen om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter ska införas en primär ändamålsbestämmelse, en sekundär ändamålsbestämmelse och en bestämmelse som motsvarar finalitetsprincipen. Bestämmelserna ska utformas i enhetlighet med motsvarande bestämmelser i de nya datalagarna för Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamheter, Tullverket och Kronofogdemyndigheten.

⁵⁵ Se bl.a. prop. 2014/15 :148, *Domstolsdatalag*, s. 41 och prop. 2017/18 :95, *Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning*, s. 57.

⁵⁶ Prop. 2015/16:28, *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamheten hos Skatteverket*, s. 37.

17.4.5 Känsliga personuppgifter

Vårt förslag: Skatteverket ska få behandla personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter), om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Skälen för vårt förslag

Behandling av känsliga personuppgifter är som utgångspunkt förbjuden

Med känsliga personuppgifter avses i EU:s dataskyddsförordning personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning.⁵⁷ I artikel 4.13 och 4.14 i dataskyddsförordningen finns definitioner av genetiska och biometriska uppgifter. I artikel 4.15 i dataskyddsförordningen definieras uppgifter om hälsa. I dag får Skatteverket enbart behandla sådana uppgifter i äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna i en handling som har lämnats i ett ärende, samt i en handling som har upprättats i ett ärende, om uppgifterna är nödvändiga för ärendets handläggning.⁵⁸

I samband med ÄrBu-lagens tillkomst konstaterade regeringen att vilka uppgifter som behöver behandlas i mycket hög grad styrs av bestämmelserna i andra författningar, främst äktenskapsbalken, ärvdabalken och arvsförordningen. Regeringen konstaterade även att det i vissa fall kunde vara nödvändigt att behandla känsliga personuppgifter i de verksamheter som lagen omfattar, exempelvis om det fanns uppgifter om etnicitet eller hälsa i en handling som Skatteverket skulle registrera.⁵⁹ Vid tidpunkten gällde personuppgiftslagen, som inte innehöll några särskilda undantag från det dåvarande dataskyddsdirektivets förbud mot behandling av känsliga personuppgif-

⁵⁷ Artikel 9.1 i dataskyddsförordningen.

⁵⁸ 7 § ÄrBu-lagen.

⁵⁹ Prop. 2015/16:28, *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamheten hos Skatteverket*, s. 39.

ter som kunde tillämpas i de aktuella verksamheterna.⁶⁰ Den generella dataskyddsregleringen vid den tidpunkten innebar därmed att det behövde finnas uttryckliga bestämmelser som tillät behandling av känsliga personuppgifter för att möjliggöra nödvändig behandling.

Enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen är det också i dag förbjudet att behandla s.k. känsliga personuppgifter. Förbudet är dock förenat med vissa undantag. Behandling av känsliga personuppgifter är exempelvis tillåten om den är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, vilket framgår av artikel 9.2 g. Regeringen har i detta sammanhang ansett att verksamhet som innefattar myndighetsutövning utgör ett viktigt allmänt intresse.⁶¹ Inom myndigheters verksamhet kan alltså det undantaget tillämpas.

Av 3 kap. 3 § dataskyddslagen, som kompletterar dataskyddsförordningen i detta avseende, framgår att en myndighet med stöd av artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen får behandla känsliga personuppgifter om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.

Behandling av känsliga personuppgifter ska vara tillåtet om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen

I avsnitt 10.6 och 10.7 har vi redogjort för våra bedömningar avseende nuvarande begränsningar av möjligheten att behandla känsliga personuppgifter inom Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamheter, Tullverket och Kronofogdemyndigheten. Bedömningen som redovisas där är sammanfattningsvis att det till följd av den allmänna dataskyddsregleringen, dvs. EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen, finns utrymme för en mindre detaljerad reglering av behandling av känsliga uppgifter än tidigare. Vi har även bedömt att en stor del av myndigheternas behandling av känsliga personuppgifter kan ske med stöd av den allmänna dataskyddsregleringen. Vi har därför övervägt om det över huvud taget finns behov av kompletterande reglering i detta avseende.

⁶⁰ 13 § PUL.

⁶¹ Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 83.

Vår sammantagna bedömning är dock att dataskyddslagens bestämmelser inte säkerställer att det finns det rättsliga stöd som krävs för nödvändig behandling i den löpande faktiska verksamheten som sker i myndigheternas verksamhet. Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamheter, Tullverket och Kronofogdemyndigheten föreslås därför få ett uttryckligt stöd för att behandla känsliga personuppgifter i de nya datalagarna. Sådan behandling ska dock endast få ske under förutsättning att det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

På grund av verksamheternas karaktär är Skatteverkets behov av att behandla känsliga personuppgifter i äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna delvis annorlunda än i övriga verksamheter som omfattas av vårt uppdrag. Samma behov av att behandla känsliga personuppgifter som förelåg vid tidpunkten för ÄrBu-lagens tillkomst föreligger även i dag. Behovet är alltså förhållandevis litet och uppstår som en följd av att Skatteverket måste iaktta de bestämmelser som reglerar verksamheten, främst äktenskapsbalken, ärvdebalken och arvsförordningen.

Trots att det inte är nödvändigt att behandla känsliga personuppgifter i särskilt hög utsträckning i äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna anser vi att det inte finns skäl för att i detta sammanhang göra en annan bedömning än den som framkommer av avsnitt 10.6 och 10.7. Av samma skäl som förs fram där förslår vi därför att det i den nya dataskyddslagen för äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna ska införas en bestämmelse som ger Skatteverket stöd för att behandla känsliga personuppgifter om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Begreppet nödvändigt innebär inte ett krav på att behandlingsåtgärden ska vara oundgänglig.⁶² Behandlingen måste dock alltid kunna motiveras på grundval av de uppgifter Skatteverket har att utföra inom äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna. Bestämmelsen ersätter varken artikel 6, dvs. kravet på att det ska finnas en rättslig grund för behandlingen, eller artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen. I kravet på nödvändighet ligger dock att känsliga personuppgifter inte får behandlas om syftet med behandlingen kan uppnås genom andra medel, t.ex. genom att anonymisera uppgifterna eller att i stället behandla andra typer av uppgifter.

⁶² Jfr prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 194.

17.4.6 Sökbegränsningar

Vårt förslag: Det ska som huvudregel vara förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.

Förbudet ska inte omfatta sökningar i en viss handling eller i ett visst ärende.

Skälen för vårt förslag

Dataskydd och sökbegränsningar

Sökning är en form av behandling i EU:s dataskyddsförordnings mening i de fall en sökning innefattar personuppgifter.⁶³ Sökningar som avslöjar och sammanställer känsliga personuppgifter innebär särskilda risker för den personliga integriteten och ett sökförbud kan vara ett viktigt och ändamålsenligt sätt att begränsa dessa risker.⁶⁴ En vanligt förekommande skyddsåtgärd är sökbegränsningar, vilka även förekommer i dataskyddsregleringen för Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter. Enligt 8 § ÄrBu-lagen får endast sådana registreringsuppgifter som avses i 5 kap. 2 § OSL användas som sökbegrepp. Det innebär att datum då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning handlingen fått vid registreringen, uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare, och i korthet vad handlingen rör får användas vid sökning. Vid sökning efter handlingar får även namn och person- eller samordningsnummer användas som sökbegrepp. Det är dock förbjudet att använda känsliga personuppgifter som sökbegrepp.

Liknande sökbegränsningar som i 8 § ÄrBu-lagen finns i dag i registerlagarna för Skatteverkets beskattningsverksamhet, Tullverket och Kronofogdemyndigheten. Även för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet finns sökbegränsningar, dock något annorlunda utformade. I avsnitt 10.9.1 har vi konstaterat att nuvarande bestämmelser om sökbegrepp har det gemensamt att de går längre än vad som krävs enligt dataskyddsförordningen och vad som anges i dataskyddslagen. Vi har även bedömt att det i vissa fall kan vara befogat att myndigheter använder känsliga personuppgifter vid sökningar som

⁶³ Artikel 4.2 i dataskyddsförordningen.

⁶⁴ Prop. 2019/20:106, *Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet*, s. 48.

ett led i utförandet av sina uppgifter. Vi har bl.a. därför föreslagit att det inte ska finnas någon motsvarighet till de nuvarande sökbegränsningarna i de nya datalagarna. Däremot har vi föreslagit att det ska införas bestämmelser om sökförbud för känsliga personuppgifter.

Den i avsnitt 10.9.1 föreslagna bestämmelsen är utformad efter det sökförbud som gäller enligt 3 kap. 3 § andra stycket dataskyddslagen. En sådan typ av sökbegränsning innebär att det som utgångspunkt är förbjudet att göra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. En sökbegränsning som utgår från syftet med en sökning omfattar alla tekniska åtgärder som innebär att uppgifter används för att strukturera eller systematisera information i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.⁶⁵

Om syftet med sökningen inte är att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter är den tillåten, även om känsliga personuppgifter används vid sökningen.⁶⁶ Bestämmelsen hindrar därmed inte sökningar som görs för att utöva tillsyn, ta fram verksamhetsstatistik, för registervård eller för att söka fram ett namn. Genom en sådan bestämmelse är det dock som huvudregel inte tillåtet att utföra sökningar som innebär att personer kartläggs på grundval av uppgifter om t.ex. etniskt ursprung.⁶⁷ En sådan utformning innebär alltså inte större möjligheter att använda känsliga personuppgifter som sökbegrepp vid sådana sökningar som de tidigare sökförbuden varit avsedda att hindra, såsom kartläggning av personer på grundval av känsliga personuppgifter.⁶⁸ Den underlättar dock för myndigheterna att kunna behandla personuppgifter på ett för verksamheterna ändamålsenligt sätt.

Behovet av en uppdaterad reglering

För att åstadkomma en mer enhetlig och ändamålsenlig reglering anser vi att det finns skäl att se över och uppdatera den nuvarande regleringen av sökbegränsningar även för Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter. I förarbetena motiverades den nuvarande bestämmelsen med att äktenskapsregistret och

⁶⁵ Jfr prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 195.

⁶⁶ Jfr prop. 2017/18:269, *Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning*, s. 178.

⁶⁷ Se t.ex. prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 91.

⁶⁸ Jfr prop. 2017/18:254, *Anpassning av utlänningsdatalagen till EU:s dataskyddsförordning*, s. 38.

registret över bouppteckningar innehöll stora mängder uppgifter om personliga förhållanden. I syfte att förhindra integritetskänsliga sammanställningar ansåg regeringen att det var mycket viktigt att det skulle gälla begränsningar kring vilka uppgifter som fick användas som sökbegrepp.⁶⁹ I dag måste dock dataskyddsförordningens krav på bl.a. rättslig grund för behandling, uppgiftsminimering och tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder anses utgöra ett skydd mot obefogade sökningar (se avsnitt 3.2.5). Behovet av sådan begränsande reglering som nuvarande bestämmelser innebär har alltså minskat efter att dataskyddsförordningen började tillämpas. Som vi konstaterat i avsnitt 10.9.1 kan det dessutom finnas situationer där det framstår som motiverat och nödvändigt att en myndighet använder känsliga personuppgifter i syfte att utföra sina uppgifter. Sådan sökning bör vara tillåten. I det sammanhanget har vi dessutom konstaterat att dataskyddsförordningen inte innehåller något krav på att det i nationell rätt ska föreskrivas förbud mot att använda känsliga personuppgifter vid sökning. Om behandlingen grundar sig på artikel 9.2 g, dvs. den är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, krävs dock att den nationella rätten innehåller bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Dagens reglering av sökbegrepp bör sammanfattningsvis inte oförändrad föras över till den nya lagen om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter. Däremot finns det skäl att, liksom för Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamheter, Tullverket och Kronofogdemyndigheten, överväga en sökbegränsning avseende känsliga personuppgifter. Rättsliga begränsningar av hur känsliga personuppgifter får behandlas, t.ex. i fråga om sökningar efter uppgifter, fyller nämligen en viktig funktion och stärker skyddet för enskildas personliga integritet. Regeringen har tidigare bedömt att de nu gällande bestämmelserna om sökbegrepp i ÄrBu-lagen uppfyller dataskyddsförordningens krav på lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.⁷⁰

⁶⁹ Prop. 2015/16:28, *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamheten hos Skatteverket*, s. 39.

⁷⁰ Prop. 2017/18:95, *Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning*, s. 62–63. Se även Ds 2017:41, *En omarbetad domstolsdatalog – Anpassning till EU:s dataskyddsförordning*, s. 210 där det anförs att sökbegränsningar utgör en skyddsåtgärd i dataskyddsförordningens mening.

Det ska som huvudregel vara förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter

Som vi konstaterat ovan behandlas känsliga personuppgifter i förhållandevis liten utsträckning inom Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter. Behovet av att använda sådana typer av personuppgifter vid sökningar bör mot den bakgrunden vara begränsat och endast hänföra sig till situationer då uppgifterna utgör relevanta omständigheter vid fullgörande av en uppgift som Skatteverket har att utföra. I avsnitt 10.9.1 har vi bedömt att en sådan sökning exempelvis kan vara aktuell vid sökning efter ett tidigare beslut. Trots det begränsade behovet av att inom Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter använda känsliga personuppgifter vid sökning anser vi att regleringen bör utformas på samma sätt i detta sammanhang som i övriga verksamheter.

För Skatteverkets beskattningsverksamhet, Tullverket och Kronofogdemyndigheten har de föreslagna sök begränsningarna förenats med vissa undantag som är motiverade av de behov som finns i verksamheterna. Skatteverket har uppgett att några sådana behov inte föreligger i äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna. I detta sammanhang bör sökförbudet därför inte bör ha något sådant verksamhetsspecifikt undantag.

Vi föreslår alltså att det ska föras in en bestämmelse i den nya lagen om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister och bouppteckningsverksamheter som anger att det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Av samma skäl som förts fram i avsnitt 10.9.1 bör det dock även för Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter finnas ett undantag som innebär att sökförbudet inte omfattar sökningar i en viss handling eller i ett visst ärende. Den enskilde medarbetaren vid Skatteverket kan därmed göra sökningar på känsliga personuppgifter i en viss handling eller i ett visst enskilt ärende.

Dagens sök begränsningar innebär att Skatteverket inom äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna inte uttryckligen har möjlighet att utföra sökningar som innefattar uppgifter om olika lagöverträdelser, om en sådan uppgift inte ingår i de uppgifter som registreras enligt 5 kap. 2 § OSL. Även uppgifter om lagöverträdelser kan vara integritetskänsliga. Behovet av att behandla uppgifter om lagöverträdelser inom verksamheterna borde dock vara begränsat,

och i likhet med behovet av att behandla känsliga personuppgifter uppstå först om de handlingar som ska registreras innehåller sådana uppgifter. Frågan om sökning efter lagöverträdelse berördes dock inte särskilt i förarbetena till de nu gällande bestämmelserna.⁷¹

Av artikel 10 i dataskyddsförordningen framgår att det inte finns några hinder mot att en myndighet behandlar personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott. Enligt vår bedömning finns det därför inte skäl för att även sådana uppgifter ska omfattas av det föreslagna sökförbudet.

Offentlighetsprincipen

I avsnitt 10.9.1 redogör vi för förhållandet mellan absoluta sökförbud och tryckfrihetsförordningens, TF, bestämmelser som avser offentlighetsprincipen. Offentlighetsprincipen omfattar uppgifter som ännu inte har sammanställts men som kan sammanställas med hjälp av tillgänglig teknik och rutinbetonade åtgärder, t.ex. en sökning (2 kap. 6 § andra stycket TF), s.k. potentiella handlingar. En potentiell handling anses enligt den s.k. begränsningsregeln i 2 kap. 7 § TF inte förvarad hos en myndighet om sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig.

Syftet med begränsningsregeln i 2 kap. 7 § TF är att allmänheten inte med stöd av offentlighetsprincipen ska kunna ta del av sammanställningar av uppgifter ur upptagningar som myndigheten av hänsyn till skyddet för enskildas integritet själv är förhindrad att ta fram i sin egen verksamhet.⁷² Att en handling inte anses förvarad hos en myndighet, t.ex. på grund av att kraven i begränsningsregeln är uppfylld, innebär att den inte är en allmän handling (2 kap. 4 § TF). Det innebär i sin tur att handlingen inte omfattas av allmänhetens rätt att ta del av densamma enligt offentlighetsprincipen (2 kap. 1 § TF). Sammanfattningsvis kan ett författningsreglerat förbud att utföra vissa sökningar till följd av begränsningsregeln få betydelse för i vilken omfattning potentiella handlingar, såsom t.ex. sammanställningar som görs genom sökningar grundade på känsliga personuppgifter, utgör allmänna handlingar vid en myndighet.

⁷¹ Jfr prop. 2015/16:28, *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamheten hos Skatteverket*, s. 39–40.

⁷² Prop. 2001/02:70, *Offentlighetsprincipen och informationstekniken*, s. 23.

Vårt förslag innebär att det kommer att bli möjligt för Skatteverket att under vissa förutsättningar göra sammanställningar av känsliga personuppgifter. I avsnitt 10.9.1 bedömer vi att det inte är helt klart hur de föreslagna sökförbuden skulle anses förhålla sig till begränsningsregeln i rättstillämpningen och att myndigheter i varje enskilt fall har att bedöma om den sammanställning av uppgifter som efterfrågas utgör en allmän handling hos myndigheten. Om sammanställningen utgör en allmän handling ska den lämnas ut, såvida inte uppgifterna i den omfattas av sekretess. Detta gäller även om det är fråga om känsliga personuppgifter som har sammanställts genom sökning.⁷³ I samma kapitel redogör vi även för vissa sekretessbestämmelser som gäller oavsett var uppgifterna förekommer och konstaterar att någon förändring av befintlig sekretessreglering inte är påkallad.

Uppgifter som behandlas inom äktenskaps- och bouppteckningsverksamheterna är som utgångspunkt offentliga. Syftet med den registreringen m.m. som Skatteverket ska utföra inom verksamheterna är också till stor del att uppgifterna ska kunna lämnas ut, vilket sker i stor utsträckning. Redan i dag finns det alltså stora möjligheter för enskilda att begära ut uppgifter och på egen hand göra sammanställningar av informationen utifrån de parametrar som den enskilde är intresserad av. I den mån uppgifter är sekretessbelagda med stöd av någon av de bestämmelser om sekretess som gäller oavsett i vilket sammanhang uppgifterna behandlas lämnas de dock inte ut. Det nyss sagda kommer även gälla fortsättningsvis. Enligt vår mening finns det därför inte heller något behov av nya sekretessbestämmelser för äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheten.

17.4.7 Tillgången till personuppgifter ska begränsas

Vårt förslag: I den nya lagen ska det finnas bestämmelser som anger att tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att utföra sina arbetsuppgifter, och att åtkomsten till personuppgifter regelbundet ska kontrolleras och följas upp.

⁷³ Prop. 2017/18:248, *Kriminalvårdsdatalag – en ny lag med anpassning till EU:s dataskyddsförordning*, s. 27.

Skälen för vårt förslag

Enligt artikel 24 i EU:s dataskyddsförordning ska den personuppgiftsansvariga myndigheten vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa, och kunna visa, att behandlingen utförs i enlighet med dataskyddsförordningen. Dessa åtgärder ska ses över och uppdateras vid behov. Det innebär bl.a. att myndigheten löpande ska vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c efterlevs.

I artikel 25 tydliggörs bl.a. att it-stöd ska utformas på ett sådant sätt att uppgiftsminimering uppnås (inbyggt dataskydd) och att standardinställningar medför att bara de personuppgifter som är nödvändiga utifrån specifika ändamål behandlas (dataskydd som standard). I detta sammanhang kan även principen om integritet och konfidentialitet i artikel 5.1 f och de särskilda kraven om säkerhet enligt artikel 32 nämnas, som rör tillgång till personuppgifter och kontinuerlig uppföljning. Det innebär sammantaget att handläggare och andra medarbetare vid Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter enbart får behandla personuppgifter om det krävs för dennas arbetsuppgifter. Behandling av personuppgifter som inte sker för att utföra arbetsuppgifterna är alltså inte tillåten.

I avsnitt 7.7 gör vi bedömningen att en begränsning av tillgången till personuppgifter är en viktig åtgärd för att säkerställa de registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Vi föreslår därför att det ska finnas bestämmelser i de nya datalagarna för Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamheter, Tullverket och Kronofogdemyndigheten som anger att tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. En sådan bestämmelse anger en av de centrala principer som vi anser bör uttryckas i en modern dataskyddslag. Vi bedömer därför att det även i den nya dataskyddslagen för Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter finns skäl för att införa en bestämmelse med motsvarande innebörd.

Av de skäl som framgår av avsnitt 7.7 föreslår vi därför att en bestämmelse förs in i den nya lagen om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister och bouppteckningsverksamheter som anger att tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att utföra sina arbetsuppgifter. För att det ska vara tydligt att det är en bestämmelse som ställer vissa krav på Skatteverket som

personuppgiftsansvarig ska bestämmelsen kompletteras av en bestämmelse som omfattar en skyldighet att regelbundet kontrollera och följa upp åtkomsten.

Bestämmelserna tydliggör ytterligare vad som redan gäller enligt dataskyddsförordningen, dvs. att myndigheten har ett ansvar för att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att personuppgifter inte sprids utanför den krets av personer som behöver ha tillgång till dessa för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Innebörden av bestämmelsen är att det ska finnas ett berättigat behov av åtkomst till personuppgifter. Den som är anställd inom Skatteverket äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter ska inte ges obegränsad tillgång till alla personuppgifter som behandlas inom verksamheterna. Det ska finnas ett reellt behov eller behovet ska kunna förutses finnas i verksamheten. En medarbetare vid myndigheten får därmed ha åtkomst till sådana uppgifter som det är tänkbart att han eller hon behöver utifrån sina arbetsuppgifter.

Att Skatteverket ska kontrollera och följa upp åtkomsten till personuppgifter regelbundet innebär att myndigheten ska kunna upptäcka och åtgärda obehörig åtkomst. Kontroller ska genomföras systematiskt och återkommande och inte bara när Skatteverket av någon orsak har fått anledning att misstänka att obehörig åtkomst har förekommit. Kontroll kan t.ex. ske genom uppföljning av loggar. Detta är av särskild betydelse vid behandling av känsliga personuppgifter. Det är dock upp till Skatteverket att närmare bestämma formerna för kontrollen. Någon närmare reglering av hur den löpande kontrollen eller åtkomsten ska utformas är alltså inte nödvändig, vilket vi utvecklar i avsnitt 7.7. Däremot bör lagen kompletteras i detta avseende av vissa bestämmelser i den nya förordningen, se avsnitt 17.4.10.

17.4.8 Elektroniskt utlämnande

Vårt förslag: Personuppgifter ska få lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt.

Av tydlighetsskäl ska det finnas en bestämmelse som upplyser om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer har möjlighet att meddela föreskrifter om begränsningar av möjligheten att lämna ut personuppgifter elektroniskt.

Skälen för vårt förslag

Elektroniskt utlämnande ska vara tillåtet om det inte är olämpligt

I dag får Skatteverket inom äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna lämna ut personuppgifter på s.k. medium för automatiserad behandling om det inte är olämpligt, vilket framgår av 9 § ÄrBu-lagen. Begreppet medium för automatiserad behandling kan avse flera olika tekniska lösningar för informationsöverföring, och dess innebörd har förändrats i takt med den tekniska utvecklingen. I dag avses ofta helautomatiserade fråga-svar-tjänster, direkt överföring från ett datorsystem till ett annat eller e-post.

Utlämnande på medium för automatiserad behandling särskiljs alltid från s.k. direktåtkomst. Med direktåtkomst avses att en mottagare har direkt tillgång till någon annans register eller databas och därigenom på egen hand kan ta del av informationen (HFD 2015 ref. 61). Uppgiftslämnande genom direktåtkomst har under en lång tid ansetts utgöra en särskilt integritetskänslig form av utlämnande, vilket vi utvecklar närmare i 11.2.2 och därför inte återger här. Mot bakgrund av de särskilda integritetsrisker som direktåtkomst har förknippats med har sådan informationsöverföring ansetts behöva regleras särskilt för att vara tillåten. ÄrBu-lagens bestämmelse som tillåter utlämnande på medium för automatiserad behandling får alltså tolkas som att Skatteverket i dag saknar rättslig möjlighet att lämna ut uppgifter genom direktåtkomst inom äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna.⁷⁴ Vid tidpunkten för lagens tillkomst utreddes eller berördes dock inte frågan om direktåtkomst.

I avsnitt 11.7.2–11.7.4 gör vi sammanfattningsvis bedömningen att den rättsliga och tekniska utvecklingen har medfört att lagstiftaren inte längre bör eller behöver särreglera olika former av elektroniskt utlämnande från Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamheter, Tullverket och Kronofogdemyndigheten. Enligt vår bedömning tillgodoser nämligen EU:s dataskyddförordning, som är den primära rättskällan för dataskyddsfrågor, de behov av enhetlighet, integritetsskydd och säkerhetsåtgärder m.m. som tidigare motiverat att direktåtkomst särreglerats i förhållande till annat elektroniskt utlämnande. Vi bedömer i det sammanhanget även att skillnaderna mellan direktåtkomst och andra former av elektroniskt utlämnandet

⁷⁴ Prop. 2015/16:28, *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamheten hos Skatteverket*, s. 41.

vad avser integritetsrisker inte längre är så stora, samt att ett utlämnande genom direktåtkomst i dag kan medföra ett högre integritetsskydd än vid andra former av elektroniskt utlämnande. Vi har därför föreslagit att elektroniskt utlämnande ska vara tillåtet om det inte är olämpligt, och att någon rättslig åtskillnad mellan direktåtkomst och andra former av elektroniskt utlämnande inte ska finnas i de nya dataskyddslagarna för de ovan nämnda verksamheterna.

Vi har inte funnit något skäl att avseende elektroniskt utlämnande från äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna göra en annan bedömning än den som framgår av avsnitt 11.7.2–11.7.4. Av de skäl som framgår där föreslår vi därför att en motsvarande bestämmelse, som tillåter elektroniskt utlämnande om det inte är olämpligt, ska införas i den nya dataskyddslagen för Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter.

Jämfört med dagens reglering föreslår vi alltså att möjligheten att lämna ut uppgifter genom direktåtkomst ska finnas, och inte kringgärdas av ytterligare begränsningar än olämplighetrekvisitet.

I avsnitt 11.7.5 redogör vi för vad en sådan bestämmelse innebär samt den prövning som ska föregå valet av utlämnandeform. En central aspekt av bestämmelsen är att den inte ska förstås medföra en rätt för mottagaren eller en skyldighet för Skatteverket att över huvud taget lämna ut uppgifter elektroniskt, och ännu mindre genom ett särskilt tekniskt förfarande. I stället ansvarar Skatteverket för att överväga vilken teknisk lösning som i det enskilda fallet uppfyller dataskyddsförordningens krav. I normalfallet bör dock annat elektroniskt utlämnande än direktåtkomst anses lämpligt när mottagaren är en annan myndighet. När direktåtkomst övervägs är dock större restriktivitet påkallad. När utlämnande genom direktåtkomst övervägs bör prövningen omfatta vilka särskilda integritetsrisker ett sådant elektroniskt utlämnande kan innebära. Övervägandena inför upprättande av en direktåtkomst kan dessutom komma att kräva en konsekvensbedömning enligt artikel 35 i dataskyddsförordningen, och att samråd hålls med Integritetsskyddsmyndigheten, IMY, enligt artikel 36 i dataskyddsförordningen.

En upplysningsbestämmelse

I 11.7.5 har vi konstaterat att det inte går att utesluta att det kan uppstå ett behov av att meddela föreskrifter som begränsar myndigheternas möjligheter att lämna ut personuppgifter elektroniskt. En konsekvens av vårt förslag är dock att direktåtkomst eller andra former av elektroniskt utlämnande endast bör regleras i författning om sådan åtkomst behöver begränsas. Sådana bestämmelser kan meddelas i förordning med stöd av regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § RF. Det finns därmed utrymme för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter som begränsar myndigheternas möjlighet att själva avgöra när det är lämpligt eller olämpligt att lämna ut personuppgifter elektroniskt. En sådan bestämmelse bör även införas i den nya lagen om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter.

17.4.9 Längsta tid för behandling

Vårt förslag: I den nya lagen ska införas en bestämmelse som reglerar längsta tid för behandling.

Av tydlighetsskäl ska det finnas en bestämmelse som upplyser om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer har möjlighet att meddela föreskrifter om att personuppgifter längst får behandlas under viss tid.

Skälen för vårt förslag

Personuppgifter ska inte få behandlas under en längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen

I den nuvarande ÄrBu-lagen finns inga bestämmelser som reglerar vare sig gallring eller längsta tid som personuppgifter får behandlas. Däremot får Riksarkivet föreskriva om gallring av uppgifter och handlingar, vilket framgår av en bestämmelse i ÄrBu-förordningen. Det innebär att de grundläggande bestämmelserna om bevarande och gallring i verksamheterna finns i arkivlagen (1990:782), arkivförordningen (1991:446) och i Riksarkivets föreskrifter, RA-FS och RA-MS, se

avsnitt 12.2.1–12.2.2 för en beskrivning av det arkivrättsliga regelverket.⁷⁵

Enligt artikel 5.1 e i EU:s dataskyddsförordning får personuppgifter inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas (principen om lagringsminimering). Personuppgifter får alltså inte behandlas om det inte längre finns ett behov av det. Principen om lagringsminimering är en av de grundläggande principerna för behandling enligt dataskyddsförordningen. I enlighet med den s.k. ansvarsprincipen i artikel 5.2 måste Skatteverket som personuppgiftsansvarig myndighet kunna visa att de grundläggande principerna för behandling efterlevs.

I avsnitt 12.4.3 föreslår vi att de nya datalagarna för Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamheter, Tullverket och Kronofogdemyndigheten inte ska innehålla bestämmelser om gallring, utan enbart bestämmelser som reglerar längsta tid för behandling. Dessa bestämmelser motsvarar principen om lagringsminimering i dataskyddsförordningen. Den principen bör också komma till uttryck i den nya dataskyddslagen för äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna, och utgöra en huvudregel för personuppgiftsbehandlingen där. Vi föreslår därför att en bestämmelse om att personuppgifter inte ska få behandlas under längre tid än vad som behövs med hänsyn till ändamålet med behandlingen ska införas i den nya lagen om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter.

Syftet med bestämmelsen är att tydliggöra den grundläggande principen om att endast personuppgifter som behöver behandlas ska behandlas. Bestämmelsen innebär alltså ingen inskränkning i förhållande till vad som i dag redan gäller enligt den allmänna dataskyddsregleringen. Däremot blir det tydligt att Skatteverket som personuppgiftsansvarig myndighet kontinuerligt måste bedöma och motivera behovet av fortsatt behandling utifrån de ändamål som personuppgifterna behandlas för. När det inte längre finns något behov av att behandla personuppgifter ska de tas bort eller avidentifieras på ett sådant sätt att alla identifieringsmöjligheter försvinner. Om en uppgift behandlas för flera olika ändamål får den dock fortsätta behandlas för de ändamål där behovet fortfarande kvarstår. Skatteverket måste

⁷⁵ Se även Riksarkivets föreskrifter om gallring i äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna hos Skatteverket, RA-MS 2018:28, ändrade genom RA-MS 2021:31.

även kunna visa att principen om lagringsminimering efterlevs, exempelvis inför sitt dataskyddsbud eller IMY.

I avsnitt 12.4.4 bedömer vi även att avgränsningen till den tid som behövs med hänsyn till ändamålet med behandlingen innebär att det inte finns något hinder mot att handlingar arkiveras och gallras enligt arkivlagens bestämmelser, och att det saknas behov av en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om gallring. Det finns inte skäl att i frågan om behovet av en sådan upplysningsbestämmelse göra en annan bedömning för Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter.

En upplysningsbestämmelse

Som framgår av avsnitt 17.2.2 och 17.2.3 omfattar Skatteverkets äktenskapsregister och bouppteckningsverksamheter fler uppgifter än enbart registerföring. I avsnitt 12.4.5 har vi bedömt att det kan uppkomma situationer där den längsta tiden för behandling för ett visst ändamål kan behöva preciseras ytterligare. En sådan precisering av när behandling för ett särskilt ändamål senast ska upphöra bör främst ses främst en särskilt integritetshöjande åtgärd. Det kan aktualiseras om behandling av särskilt känsliga uppgifter motiveras av ny materiell reglering, eller som ett resultat av den tekniska utvecklingen. Även om en yttersta tidsfrist för behandling främst är en integritetshöjande åtgärd kan det inte uteslutas att också effektivitetsskäl talar för att införa ett formaliserat stöd för hur länge behandling för ett visst ändamål är behövlig. En sådan bestämmelse kan alltså också motiveras av en önskan att undvika att det på myndighetsnivå läggs alltför stora resurser på kontinuerliga överväganden om en viss fortsatt behandling för ett särskilt ändamål är tillåten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan då med stöd av 8 kap. 7 § RF meddela föreskrifter om mer preciserade tidsfrister för behandlingen i vissa fall. I avsnitt 12.4.5 har vi bedömt att det nyss sagda av tydlighetsskäl bör framgå av lag, vilket även gör sig gällande i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter. Vi föreslår därför att en upplysningsbestämmelse tas in i den nya lagen om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om att personuppgifter får behandlas under viss tid.

Denna yttersta tidsgräns som regeringen eller den myndighet

regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om bör normalt inte utgöra bestämmelser om gallring, om det inte särskilt föreskrivs. Det är i stället fråga om hur länge en viss kategori av uppgifter får behandlas för ändamålet med behandlingen, och den arkivrättsliga frågan om samma uppgifter ska gallras eller bevaras bör normalt lösas inom det arkivrättsliga regelverket.

I avsnitt 12.4.5 föreslår vi dessutom att bestämmelsen om längsta tid för behandling i de nya datalagarna för Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamheter, Tullverket och Kronofogdemyndigheten i förordning ska kompletteras med ett bemyndigande för myndigheterna att meddela föreskrifter om att personuppgifter längst får behandlas under en viss tid. Se avsnitt 17.4.10 avseende motsvarande bestämmelse i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter.

17.4.10 En ny förordning

Vårt förslag: Den nya lagen ska kompletteras av en ny förordning, förordningen om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter.

Den nya förordningen ska innehålla

- en upplysningsbestämmelse om förordningens funktion, om att ord och har samma betydelse som i lagen, samt om med vilket stöd förordningen är meddelad,
- bestämmelser om att Skatteverket ska ha rutiner för kontroll av behörigheter för åtkomst till personuppgifter, kontroll av åtkomst till personuppgifter samt för kontroll av att elektroniskt utlämnande av personuppgifter sker på ett godtagbart sätt från integritetssynpunkt,
- en bestämmelse med bemyndigande för Skatteverket att meddela föreskrifter om att personuppgifter längst får behandlas under en viss tid,
- en bestämmelse om att Skatteverket får besluta om avgifter för utlämnande, samt
- en bestämmelse med bemyndigande för Skatteverket att meddela de övriga föreskrifter som behövs för verkställighet av lagen.

Skälen för vårt förslag

En ny förordning

Vi bedömer att den föreslagna nya lagen, som har ett nytt namn och som föreslås utfärdas under 2025, behöver kompletteras med bestämmelser i förordning. Av samma skäl som anges i avsnitt 17.4.1 bör den nuvarande förordningen upphävas och ersättas av en ny förordning. Förordningens namn bör ansluta till den nya lagens namn och bör därför vara *förordning om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter*.

En upplysningsbestämmelse

1 § ÄrBu-förordningen innehåller en upplysningsbestämmelse som anger dess förhållande till lagen, samt en bestämmelse om termer och uttryck. Vi anser att en sådan upplysningsbestämmelse av tydlighetsskäl även bör finnas i den nya förordningen om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter. Liksom i dag bör också anges i förordningen att termer och uttryck som används i förordningen har samma innebörd och tillämpningsområde som lagen. I förordningen bör även anges med vilket stöd den är meddelad.

Begränsningar av möjligheten att lämna ut personuppgifter på medium för automatiserad behandling

I dag bemyndigas Skatteverket att föreskriva om begränsningar av möjligheterna att lämna ut personuppgifter på medium för automatiserad behandling i 2 § ÄrBu-förordningen. I avsnitt 17.4.8 har vi föreslagit att uppgifter ska få lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt. Det görs i den föreslagna bestämmelsen ingen skillnad mellan olika former av elektroniskt utlämnande. Något behov av att i den nya förordningen om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter bemyndiga Skatteverket att meddela föreskrifter om begränsningar av möjligheterna att lämna ut personuppgifter på medium för automatiserad behandling finns därför inte. Bestämmelsen ska därför inte ha någon motsvarighet i den nya förordningen.

Krav på vissa rutiner

Vi har föreslagit att det i de nya förordningarna för Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamheter, Tullverket och Kronofogdemyndigheten ska införas bestämmelser som anger att myndigheterna är skyldiga att ha vissa rutiner för kontroll av behörighet för åtkomst till personuppgifter, samt kontroll av att elektroniskt utlämnande av personuppgifter kan ske på ett från integritetssynpunkt godtagbart sätt, se avsnitt 7.7 och avsnitt 11.7.6. Av samma skäl som förs fram i de nämnda avsnitten bör sådana bestämmelser införas även i den nya förordningen om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter.

Avgifter

I avsnitt 17.4.2 har vi bedömt att det saknas skäl att införa en upplysningsbestämmelse i den nya lagen om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska kunna meddela föreskrifter om avgifter för utlämnande. Frågan är då om den bestämmelse som finns i 3 § ÄrBu-förordningen om att Skatteverket får bestämma avgifter för utlämnande ska motsvaras av en bestämmelse i den nya förordningen.

Skatteverket har uppgett att det finns ett behov av att fortsatt kunna ta ut avgifter, exempelvis vid utlämnande till aktörer som prenumererar på uppgifter som registreras i äktenskapsregistret eller i bouppteckningsverksamheten. En myndighet får bara ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.⁷⁶ Någonstans måste det därför finnas en bestämmelse med motsvarande innebörd som i 3 § ÄrBu-förordningen.

Vi har övervägt om bestämmelsen kan flyttas till en annan lag eller förordning, exempelvis förordningen om äktenskapsregistret och förordningen om vissa frågor rörande Skatteverkets handläggning enligt 20 kap. ärvdabalken. Bestämmelserna i de båda förordningarna är dock av en sådan karaktär att bemyndigandet att bestämma avgifter för utlämnande framstår som främmande i sammanhanget. I den föreslagna nya lagen om dataskydd regleras dessutom elektroniskt utlämnande, vilket ger en koppling till avgiftsbemyndigandet

⁷⁶ 3 § avgiftsförordningen (1992:191).

som saknas i de ovan nämnda förordningarna. Vår bedömning är därför att bemyndigandet, trots att det inte med självklarhet hör hemma i ett dataskyddssammanhang, bör införas i en bestämmelse den nya förordningen.

Bemyndigande för Riksarkivet

I avsnitt 12.2.1 och 12.2.2 har vi redogjort för det arkivrättsliga regelverket och Riksarkivets uppgifter. Av 14 § arkivförordningen framgår exempelvis att statliga myndigheter får gallra allmänna handlingar endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning. I dag finns i 4 § ÅrBu-förordningen ett bemyndigande för Riksarkivet att meddela föreskrifter om vilka uppgifter och handlingar som ska gallras. Mot bakgrund av den myndighetens allmänna ansvar och uppgifter framstår det som en överflödigt reglering. Något bemyndigande motsvarande det som i dag finns i 4 § ÅrBu-förordningen ska därför inte finnas i den nya förordningen om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter.

Bemyndiganden för Skatteverket

I avsnitt 12.4.5 har vi föreslagit att bestämmelsen om längsta tid för behandling i de nya datalagarna för Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamheter, Tullverket och Kronofogdemyndigheten ska kompletteras av ett bemyndigande i förordning för myndigheterna att meddela föreskrifter om att uppgifter längst får behandlas under en viss tid. Skälen till detta framgår av det nämnda avsnittet samt avsnitt 1.4.9. Ett sådant bemyndigande bör även finnas i den nya förordningen om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter.

5 § ÅrBu-förordningen innehåller i dag ett bemyndigande för Skatteverket att meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställighet av lagen och förordningen. Några sådana föreskrifter har dock inte meddelats och Skatteverket har uppgett att myndigheten inte heller har kunnat identifiera något aktuellt behov av att kunna meddela föreskrifter. Skatteverket har i sammanhanget uppgett att myndigheten har kompetens att besluta om exempelvis an-

vändarvillkor (som rör behandling av personuppgifter) för att nyttja en e-tjänst, vilket som utgångspunkt inte bör ske genom föreskrifter. Vi bedömer dock att det inte kan uteslutas att ett behov kan uppstå för Skatteverket att ta fram faktiska föreskrifter avseende verkställighet, särskilt med tanke på den snabba tekniska utvecklingen. Som nämnts i avsnitt 17.2.2 har Skatteverket exempelvis hemställt om ändrade bestämmelser i ärvdabalken så att bouppteckningar och dödsboanmälningar kan ges in elektroniskt till Skatteverket. Det kan inte uteslutas att det finns behov av att föreskriva om villkor som rör behandling av personuppgifter i en sådan tjänst. Vi anser därför att bemyndigandet i 5 § Ärbu-förordningen bör motsvaras av en bestämmelse den nya förordningen om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter.

17.4.11 Skyddet för den personliga integriteten

Vår bedömning: Förslagen om en ny lag och en ny förordning om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter är förenliga med skyddet för den personliga integriteten.

Skälen för vår bedömning

Redaktionella och strukturella förändringar

I avsnitten ovan har vi föreslagit att Ärbu-lagen och Ärbu-förordningen ska upphävas och ersättas av en ny lag om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter och en ny förordning. Flera av de förändringar vi föreslår, exempelvis avseende lagens materiella tillämpningsområde, personuppgiftsansvar och för vilka ändamål uppgifter får behandlas innebär inte någon förändring i sak. Dessa ändringar är alltså enbart redaktionella och strukturella. I dessa avseenden innebär våra förslag ingen saklig förändring i förhållande till nuvarande reglering. Förslagen i dessa delar bör därmed anses vara förenliga med skyddet för den personliga integriteten.

Känsliga personuppgifter

Vårt förslag om reglering av känsliga personuppgifter innebär att Skatteverket får utökade möjligheter att behandla sådana uppgifter i äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna jämfört med i dag.

Det är enligt vår bedömning nödvändigt att Skatteverket ges möjlighet att behandla känsliga personuppgifter i de situationer som den allmänna dataskyddsregleringen föreskriver och i syfte att utföra sina författningsreglerade uppgifter på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Att behandling av känsliga personuppgifter ska vara tillåtet om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen innebär att den rättsliga grunden för behandling av känsliga personuppgifter måste sökas någon annanstans än i den föreslagna nya bestämmelsen.⁷⁷

Som framgår av avsnitt 17.2.2, 17.2.3 och 17.3.1 regleras Skatteverkets uppgifter i äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna i olika nationella eller unionsrättsliga bestämmelser. Det innebär att Skatteverket enbart kommer få behandla känsliga personuppgifter om det är nödvändigt för att utföra sina arbetsuppgifter som följer av unionsrätten eller nationell rätt. Bestämmelsen påverkar vidare inte Skatteverkets skyldighet att se till att de grundläggande principerna för behandling enligt artikel 5 i dataskyddsförordningen är uppfyllda, bl.a. avseende uppgiftminimering.

En reglering som ger ett tydligt rättsligt stöd för Skatteverkets behandling av känsliga personuppgifter under de nyss nämnda förutsättningarna bör, vid en avvägning mellan Skatteverkets behov av att utföra de arbetsuppgifter som bl.a. riksdag och regering har bestämt eller som framgår av unionsrätten, och skyddet för den personliga integriteten, inte anses vara oproportionerlig.

Den nya dataskyddsregleringen för Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter föreslås dessutom innehålla skyddsbestämmelser som begränsar behandlingen. Förutom begränsningar och krav på rutiner i fråga om enskilda medarbetares tillgång till personuppgifter och vid elektroniskt utlämnande (se avsnitt 17.4.7 och 17.4.10) kommer bestämmelser om sökbegränsningar (se avsnitt 17.4.6) och längsta tid för behandling (se avsnitt 17.4.9) att gälla. Den föreslagna förändringen bör därför enligt vår bedöm-

⁷⁷ Jfr prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 91.

ning inte medföra att det finns ett otillräckligt integritetsskydd för enskilda registrerade. Den omständigheten att Skatteverket nu föreslås ges utökade rättsliga möjligheter att behandla känsliga personuppgifter bör därför vara förenligt med skyddet för den personliga integriteten.

Sökbegränsningar

De nu gällande sökbegränsningarna i ÄrBu-lagen är mer långtgående än den föreslagna sökbegränsningen, som utgår från syftet med en sökning. Vårt förslag kan därför leda till utvidgade möjligheter för Skatteverket att behandla både känsliga personuppgifter och andra uppgifter, exempelvis om lagöverträdelser, inom äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna. Sökbegränsningen kommer exempelvis inte att avse ett förbud mot att i varje situation använda vissa sökbegrepp vid sökning efter handlingar. Den föreslagna bestämmelsen innebär även att det inte kommer att finnas några hinder mot sökningar som görs för andra ändamål än att identifiera ett urval av personer.⁷⁸ Det kommer dessutom att vara tillåtet att göra sökningar som inbegriper känsliga personuppgifter som avser en enda person, eftersom sökresultatet då inte kommer att utvisa något urval av personer.⁷⁹ Sökbegränsningen föreslås dessutom inte heller gälla vid sökning i ett ärende eller i en handling.

Vi bedömer dock att de sökningar som kommer att vara tillåtna inte kommer att medföra några väsentlig ökade integritetsrisker i förhållande till de risker som även de nuvarande sökbegränsningarna avser att förhindra. Skatteverkets behov av att behandla känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser inom äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna är som redan nämnts begränsat. Att Skatteverket ges möjlighet att utföra sökningar som inbegriper känsliga personuppgifter och uppgifter om bl.a. lagöverträdelser bör inte förändra detta behov. Liksom nuvarande sökbegränsningar är den föreslagna begränsningen dessutom avsedd att förhindra sammanställningar av integritetskänsliga sökresultat, vilka skulle möjliggöra kartläggning av personer på grundval av t.ex. etnicitet eller politiska åsikter.⁸⁰ Något undantag från sökbegränsningen,

⁷⁸ Jfr prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 56.

⁷⁹ Jfr lagrådsremiss, *En modern dataskyddsreglering på socialförsäkringsområdet*, s. 69.

⁸⁰ Jfr prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 89.

avseende vissa uppgifter eller för vissa ändamål, är dessutom inte föreslaget.

Vid en avvägning mellan å ena sidan Skatteverkets behov av att på ett effektivt och rättssäkert sätt kunna fullgöra sina uppgifter inom äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna, och å andra sidan de integritetsrisker som vidare sökmöjligheter kan innebära, bedömer vi att det är rimligt att Skatteverket tillåts att utföra sökningar på känsliga uppgifter i enskilda handlingar och ärenden, eller om syftet är ett annat än att identifiera ett urval av personer. Vi bedömer att bestämmelsens utformning står i proportion till det eftersträvade syftet, dvs. att Skatteverkets ska kunna fullgöra sina författningsreglerade uppgifter på ett effektivt och rättssäkert sätt.

Övriga skyddsåtgärder som föreslås i den nya lagen om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter exempelvis avseende tillgång till personuppgifter, och när känsliga personuppgifter får behandlas, kommer att behöva iakttas vid sökningar. I offentlighets- och sekretesslagen finns dessutom sekretessreglering som kan komma att tillämpas på uppgifterna. Det kommer därmed att finnas bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder i den nationella rätten (artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen). I fråga om uppgifter om lagöverträdelse bör möjligheten att utföra sökningar kunna anses vara proportionerlig även utan särskilda begränsningar.

Även de krav som framgår av den allmänna dataskyddsregleringen kommer att behöva iakttas. Det innebär att det som vid all personuppgiftsbehandling kommer behöva finnas en tillämplig rättslig grund för att utföra sökningen och de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter kommer behöva iakttas.

Vi bedömer sammantaget att den föreslagna bestämmelsen om sökbegränsning i lagen om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter är utformad på ett sätt som innebär att regleringen av Skatteverkets behandling av personuppgifter vid sökning är proportionerlig. Bestämmelsen bör därmed anses vara förenlig med skyddet för den personliga integriteten.

Elektroniskt utlämnande

Den nu gällande regleringen av Skatteverkets möjligheter att lämna ut uppgifter elektroniskt inom äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna är mer begränsande än den vi föreslår. I dag får

Skatteverket lämna ut uppgifter elektroniskt på medium för automatiserad behandling om det inte är olämpligt. Vi har dock föreslagit att uppgifter ska få lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt utan någon begränsning till sådan överföring som sker på medium för automatiserad behandling. Det innebär att Skatteverket kommer att ha rättslig möjlighet att lämna ut uppgifter även genom direktåtkomst.

Vi föreslår dock inte att någon ny uppgiftsskyldighet ska införas. Att uppgifter ska få lämnas ut även genom direktåtkomst om det inte är olämpligt avser alltså sådant uppgiftslämnande redan förekommer, ofta i elektronisk form.

Bestämmelser som begränsar myndigheters möjlighet lämna ut information genom direktåtkomst är motiverade av integritetsskäl. I avsnitt 11.7 har vi dock sammanfattningsvis bedömt att den rättsliga och tekniska utvecklingen har medfört att det inte längre är motiverat med sådana begränsningar inom de övriga verksamheter som vår översyn omfattar. Vi gör i det kapitlet i stället bedömningen att det inte längre finns någon stor skillnad mellan utlämnande genom direktåtkomst och moderna former av utlämnande på medium för automatiserad behandling vad avser risken för integritetsintrång.⁸¹ I stället kan att utlämnande genom direktåtkomst komma att innebära ett starkare integritetsskydd, under förutsättning att upprättandet av åtkomsten är väl förberedd, frågor som rör sekretesskydd och dataskydd på båda sidor är lösta, behövliga säkerhetsåtgärder är vidtagna och eventuell överskottsinformation begränsats.⁸² Att dessa åtgärder vidtas innan en direktåtkomst kan upprättas följer i dag primärt av dataskyddsförordningens krav på uppgiftsminimering, krav på säkerhetsåtgärder och krav på inbyggt dataskydd och dataskydd som standard.⁸³ När det övervägs på vilket sätt information ska överföras måste det enligt dataskyddsförordningen, som vid all annan personuppgiftsbehandling, göras ett flertal avvägningar mellan de intressen som talar för en viss teknisk lösning, och de integritetsskäl som talar emot, vilket vi utvecklar i avsnitt 11.7. Den tekniska lösning som den personuppgiftsansvariga myndigheten väljer ska kunna utformas så att principerna för dataskydd genomförs i den aktuella behandlingen. I den mån principerna för dataskydd inte bedöms kunna

⁸¹ Prop. 2021/22:177, *Sammanhållen vård och omsorgsdokumentation*, s. 79.

⁸² Jfr SOU 2015:39, *Myndighetsdatalag*, s. 151.

⁸³ Artiklarna 5.1 b, 32 och 25 i dataskyddsförordningen.

genomföras vid en särskild form av informationsöverföring måste en annan form väljas. För att direktåtkomst ska anses vara en lämplig form av överföring krävs följaktligen ett omfattande förberedelsearbete. Även kravet på att göra en konsekvensbedömning inför en övervägd behandling som kan medföra en hög risk för fysiska persons rättigheter och friheter, där även samråd med IMY kan krävas, medför att integritetsriskerna vid ett utlämnande genom direktåtkomst bör anses vara avsevärt mindre i dag än tidigare.⁸⁴

I den nya förordningen om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregisterbouppteckningsverksamheter har vi dessutom förslagit en bestämmelse med innebörden att Skatteverket ansvarar för att det inom myndigheten finns rutiner för regelbunden kontroll av att elektroniskt utlämnande av personuppgifter sker på ett godtagbart sätt från integritetssynpunkt. Bestämmelsen tydliggör myndighetens ansvar för att elektroniskt utlämnande sker i enlighet med dataskyddsförordningens bestämmelser.

I avsnitt 11.7.4 har vi även bedömt att lagstiftning som möjliggör elektroniskt utlämnande genom direktåtkomst dels är förenligt med kravet på att den rättsliga grunden ska vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas som framgår av artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordningen, dels är förenlig med skyddet mot betydande intrång i den personliga integriteten som framgår av 2 kap. 6 § andra stycket RF. I det nyss nämnda sammanhanget har vi i dessutom gjort bedömningen att det är av stor vikt att myndigheterna ges möjlighet att utnyttja den form av informationsöverföring som ger det bästa integritetsskyddet och de största effektivitetsvinsterna i det enskilda fallet.

En rättslig möjlighet att för Skatteverket att medge direktåtkomst medför vidare inget krav på att sådan åtkomst eller tillgång måste medges. Det går därför inte att med säkerhet säga om, och i sådant fall när och i vilken omfattning, ett utökat uppgiftslämnande genom direktåtkomst från Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter faktiskt kommer att genomföras. Mot bakgrund av de stora krav som ställs på myndigheter på båda sidor vid upprättandet av ett system för direktåtkomst, och som följer av dataskyddsförordningen, förefaller det nämligen troligt att uppgiftslämnande i första hand kommer ske genom andra former av elektronisk informationsöverföring.

⁸⁴ Artiklarna 35 och 36 i dataskyddsförordningen.

Även om de överväganden som redogörs för i kapitel 11 inte särskilt avser Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter bedömer vi att de är giltiga även för den verksamheten. Vår sammantagna bedömning är alltså att förslaget om att elektroniskt utlämnande ska få ske om det inte är olämpligt är förenligt med skyddet för den personliga integriteten.

Övriga förslag

I den nya lagen om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter har vi föreslagit att det ska införas vissa bestämmelser som inte har någon motsvarighet i dagens reglering. Det rör bestämmelserna om tillgång till personuppgifter och längsta tid för behandling. Syftet med bestämmelserna är att stärka skyddet för den personliga integriteten. Förslaget i dessa delar bör därför vara förenligt med skyddet för den personliga integriteten.

18 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vårt förslag: De nya författningarna och övriga författningsförslag ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Samtidigt som de nya författningarna träder i kraft ska de nuvarande registerförfattningarna upphävas.

Den upphävda lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet ska dock fortfarande gälla för en begäran om rättelse som har kommit in till Kronofogdemyndigheten före ikraftträdandet.

Vidare ska äldre bestämmelser i kreditupplysningslagen, offentlighets- och sekretesslagen, förordningen om betalningsföreläggande och handräckning samt förordningen om europeiskt betalningsföreläggande fortfarande gälla såvitt avser uppgifter som har blockerats av Kronofogdemyndigheten med stöd av lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

Vår bedömning: Det finns inget behov av särskilda övergångsbestämmelser i övrigt.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Ikraftträdande

Den nya regleringen bör träda i kraft så snart som möjligt för att förslagen i största möjliga utsträckning ska kunna leda till effektivare kontrollverksamhet vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten. Innan ikraftträdandet behövs dock sedvanlig tid för remissbehandling och beredning inom Regeringskansliet. Författningsförslagen är sammantaget omfattande. Vi bedömer även att Skatte-

verket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten samt andra berörda myndigheter såsom Riksarkivet kommer att behöva viss tid att förbereda sig. Myndigheterna kommer bl.a. att behöva göra en översyn av befintliga rutiner och införa nya. Vidare kommer nya gallringsregler att behöva införas i myndighetsspecifika föreskrifter från Riksarkivet. Mot denna bakgrund bedömer vi att regleringen bör träda i kraft som tidigast den 1 januari 2026. Det gäller samtliga förslag till nya författningar och de förslag till ändringar av redan befintliga författningar som läggs fram i betänkandet.

Vid samma tidpunkt ska nuvarande lagar och förordningar som reglerar behandling av uppgifter vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten upphöra att gälla.

Övergångsbestämmelser angående enskildas begäran om rättelse m.m. enligt kronofogdedatabaslagen

Som huvudregel gäller enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer att de föreskrifter som är i kraft när prövningen hos en myndighet eller förvaltningsdomstol sker ska tillämpas. Det gäller i fråga om både förfarandet och prövningen i sak samt även om ett överklagat beslut har fattats före ikraftträdandet. Principen är emellertid inte utan undantag, se t.ex. 2 kap. 10 § regeringsformen. Det kan också följa av övergångsbestämmelser eller motiven till lagstiftningen att en annan ordning är avsedd (jfr bl.a. RÅ 1988 ref. 132, RÅ 1996 ref. 57 och HFD 2021 ref. 12).

Särskilda bestämmelser om begäran om rättelse m.m. och överklagande av sådana beslut finns i dag i 3 kap. 3 a och 4 §§ lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet, kronofogdedatabaslagen (KFMdbL). Vi bedömer att det är lämpligt att redan inledda ärenden om rättelse m.m. handläggs enligt den lagen till dess att beslut i ett sådant ärende har vunnit laga kraft. Detta särskilt mot bakgrund av att vi i den nya kronofogdedatalagen, i förhållande till kronofogdedatabaslagen, föreslår vissa materiella ändringar av bestämmelsen om rättelse m.m. vid Kronofogdemyndigheten (se avsnitt 7.8.3). Det finns därför ett behov av en övergångsbestämmelse i den nya kronofogdedatalagen som tydliggör att kronofogdedatabaslagen fortfarande gäller för en begäran om rättelse som har kommit in till Kronofogdemyndigheten före den 1 januari 2026.

Övergångsbestämmelser med anledning av en ny rättelsebestämmelse i 18 § kronofogdedatalagen

I dag föreskrivs i 8 § fjärde stycket kreditupplysningslagen (1973:1173) att en uppgift som har inhämtats från Kronofogdemyndigheten ska gallras när den har blockerats av Kronofogdemyndigheten med stöd av 3 kap. 3 a § KFMdbL.

Vårt förslag om att 18 § kronofogdedatalagen ska ersätta 3 kap. 3 a § KFMdbL (se avsnitt 7.8.3) medför att hänvisningen i 8 § kreditupplysningslagen till den nuvarande bestämmelsen i 3 kap. 3 a § KFMdbL föreslås ändras till den nya bestämmelsen i kronofogdedatalagen. Ändringen i kreditupplysningslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

Vi föreslår ovan att den upphävda kronofogdedatabaslagen fortfarande ska gälla för en begäran om rättelse som har kommit in till Kronofogdemyndigheten före den 1 januari 2026. För att uppgifter som har blockerats av Kronofogdemyndigheten enligt 3 kap. 3 a § KFMdbL under en övergångsperiod inte ska falla utanför bestämmelsen om gallring i 8 § fjärde stycket kreditupplysningslagen anser vi att det ska införas en särskild övergångsbestämmelse i kreditupplysningslagen. Bestämmelsen ska enligt vår mening utformas så att för uppgifter som har blockerats av Kronofogdemyndigheten med stöd av 3 kap. 3 a § kronofogdedatabaslagen gäller äldre bestämmelser i kreditupplysningslagen.

Vidare finns i 34 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, en bestämmelse om att uppgift i mål, ärende eller verksamhet som avses i 1 och 2 §§ samma lag och som Kronofogdemyndigheten har beslutat att blockera med tillämpning av 3 kap. 3 a § KFMdbL omfattas av sekretess oavsett vad som föreskrivs i nämnda paragrafer. Vi föreslår att hänvisningen till kronofogdedatabaslagen i 34 kap. 3 § OSL ska ändras till 18 § kronofogdedatalagen. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2026. Av motsvarande skäl som vi för fram ovan i fråga om kreditupplysningslagen gör vi bedömningen att det bör införas en övergångsbestämmelse också i förhållande till ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen. En sådan bestämmelse ska utformas så att uppgifter som har blockerats med stöd av 3 kap. 3 a § KFMdbL efter ikraftträdandet av den ändrade sekretessregeln i 34 kap. 3 § OSL fortfarande kommer att omfattas av sekretess enligt den tidigare lydelsen av 34 kap. 3 § OSL.

Utöver detta anges i 17 § förordningen (1991:1339) om betalningsföreläggande och handräckning att om en uppgift i ett mål om betalningsföreläggande eller handräckning har lämnats ut till ett kreditupplysningsföretag, ska Kronofogdemyndigheten genast underrätta kreditupplysningsföretaget om uppgiften blockeras med stöd av 3 kap. 3 a § KFMdbL. Motsvarande bestämmelse finns i 15 § förordningen (2008:892) om europeiskt betalningsföreläggande. Vi föreslår att hänvisningarna till kronofogdedatabaslagen i dessa förordningar ska bytas ut till 18 § kronofogdedatalagen och att ändringarna ska börja gälla den 1 januari 2026. Av motsvarande skäl som vi för fram ovan bedömer vi att det bör införas övergångsbestämmelser även i förhållande till ändringarna i aktuella förordningar. Innebörden av också dessa övergångsbestämmelser ska vara att äldre bestämmelser gäller för uppgifter som har blockerats av Kronofogdemyndigheten med stöd av 3 kap. 3 a § KFMdbL.

Det behövs inga övergångsbestämmelser i fråga om gallring

Vi föreslår i avsnitt 12.4 att samtliga bestämmelser om gallring, undantag från gallring och bevarande som finns i nuvarande registerförfattningar ska upphävas och inte ersättas av nya bestämmelser med motsvarande innebörd. Huvudprincipen enligt arkivlagen (1990:782) är att allmänna handlingar ska bevaras. Gallring får dock ske enligt föreskrifter eller beslut som meddelas av Riksarkivet med stöd av arkivförordningen (1991:446). Vårt förslag innebär att det kommer att vara dessa föreskrifter eller beslut som ska tillämpas i gallringsfrågor. En konsekvens av vårt förslag är alltså att det i många fall helt kommer att saknas tillämpliga bestämmelser i författning som tillåter gallring. I de fall Riksarkivets nuvarande föreskrifter som tillåter gallring förutsätter och utgår från dagens registerlagar, exempelvis särreglering för uppgifter i och utanför olika databaser, kommer de inte heller att kunna tillämpas. En aspekt av digitaliseringen är dessutom att antalet allmänna handlingar ökar. Det är exempelvis enklare för enskilda att kontakta myndigheterna digitalt och lämna in även omfattande material via e-post, än det är att posta in samma handlingar eller att uppsöka ett kontor och kopiera upp samma handlingar på papper. Dessutom har många processer inom myndigheterna i dag internationella kopplingar, vilket i sig genererar stora dokumentflöden. En digital

informationsförvaltning innebär också att helt nya typer av handlingar tillkommer.

För att syftena med myndigheternas arkiv ska värnas krävs det följaktligen en ny värdering av vilken information som ska bevaras, och bestämmelser som tillåter att handlingar som saknar bevarandevärde gallras. Till skillnad från Riksarkivets generella gallringsföreskrifter är det dock myndigheterna själva som initierar myndighetspecifika föreskrifter om gallring. Myndigheterna utreder och framställer om gallring till Riksarkivet som sedan bedömer och beslutar. Vårt förslag kommer följaktligen ställa stora krav på myndigheterna att utreda vilka behov av föreskrifter som tillåter gallring som finns i respektive verksamhet. Det krävs en ny värdering av samtliga informationsslag som myndigheterna hanterar inom de nya lagarnas tillämpningsområden, och inte bara avseende personuppgifter. Mot bakgrund av de stora förändringar som digitaliseringen innebär för arkivsektorn kan det antas att den omställning som vi föreslår kommer att väcka flera komplexa frågor som måste ges tillräcklig tid att utredas.

En fråga som då uppkommer är om de nya reglerna enbart bör gälla för uppgifter som genereras framöver eller om de ska gälla för all information som myndigheterna förfogar över från och med ikraftträdandet av de nya författningarna. När dagens gallringsbestämmelser beslutades valde regeringen att införa särskilda övergångsbestämmelser om gallring. Dessa innebar att äldre bestämmelser om gallring skulle gälla för uppgifter och handlingar som hade tillförts ett register före de då nya lagarnas ikraftträdande. Några särskilda motiv till den ordningen presenterades inte.

Att ha olika system för gallring och bevarande måste antas vara både komplicerat och kräva onödigt stora resurser. Till skillnad från den bedömning som gjordes vid millennieskiftet är vår utgångspunkt därför att det i dag inte är motiverat att föreslå några särskilda övergångsbestämmelser för skiftet från gallring till längsta tid för behandling. När bestämmelserna om längsta tid för behandling börjar tillämpas ska behandling av uppgifter som inte längre är nödvändiga för ändamålet med behandlingen i kärnverksamheten upphöra. Som vi redogjort för i avsnitt 12.4.4 innebär det att uppgifterna kan fortsätta behandlas för arkivändamål.

Om nya föreskrifter som tillåter gallring inte är beslutade vid tidpunkten för de nya lagarnas ikraftträdande kan uppgifter i allmänna handlingar komma att bevaras under en något längre tid än vad som

egentligen är motiverat utifrån bevarandeändamålen i arkivlagen. Fördelarna med att inte ha parallella system för gallring och bevarande överväger enligt vår mening den risken. Vi har inte heller funnit att det av integritetsskäl eller rättssäkerhetsskäl finns grund för att låta äldre bestämmelser gälla för uppgifter som myndigheterna redan förfogar över. De nya bestämmelserna om längsta tid för behandling ska därför gälla direkt och även omfatta de handlingar som myndigheterna redan behandlar vid ikraftträdandet. Enligt vår mening saknas det därmed skäl att meddela särskilda övergångsbestämmelser avseende de nu gällande bestämmelserna om gallring.

Det saknas i övrigt behov av övergångsbestämmelser

Utöver våra förslag till övergångsbestämmelser har vi inte funnit att det finns något behov av övergångsbestämmelser. Vi föreslår därför inte några ytterligare övergångsbestämmelser.

19 Konsekvenser

19.1 Inledning

I 14 § kommittéförordningen (1998:1474) anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering.

Av 15 § kommittéförordningen framgår att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska, enligt 15 a § kommittéförordningen, förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Enligt 16 § kommittéförordningen anger regeringen närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande.

Enligt utredningsdirektiven ska vi analysera vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för den personliga integriteten. Vidare ska vi redovisa hur moderna registerförfattningar som innebär en mer ända-

målsenlig reglering och förbättrade förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet kan påverka myndigheternas verksamheter. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det offentliga ska vi föreslå hur dessa ska finansieras.

Vi har efterfrågat underlag från berörda myndigheter för att på ett adekvat sätt kunna analysera eventuella konsekvenser av våra förslag och för att närmare beräkna eventuella kostnader eller intäkter. Vi redogör i vissa delar för det underlag som vi har fått in och redovisar utifrån detta och i övrigt tillgängligt underlag vår bedömning av förslagens ekonomiska och andra konsekvenser.

19.2 Allmänna konsekvenser

En mer flexibel, modern och ändamålsenlig dataskyddsreglering

En kompletterande reglering som både innebär ett adekvat integritetsskydd och en möjlighet till ökad effektivitet

Syftet med våra förslag är att ge Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten möjligheter att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling. Våra förslag syftar alltså till att åstadkomma en ändamålsenlig kompletterande dataskyddsreglering som ger enskilda ett adekvat integritetsskydd. Regleringen ska dock också ge Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten förutsättningar att utföra sina samhällsviktiga uppgifter så som de kommer till uttryck i den materiella verksamhetsregleringen. EU:s dataskyddsförordning¹ ska tillämpas av myndigheterna som vore det en svensk författning. De berörda myndigheterna har redan genom dataskyddsförordningens bestämmelser långtgående skyldigheter i fråga om att säkerställa ett adekvat integritetsskydd. Förslagen är utformade utifrån att den sektorsspecifika dataskyddsregleringen ska komplettera dataskyddsförordningen, men inte utgöra en dubbelreglering eller försvåra digitala arbetssätt utöver vad som krävs för att åstadkomma ett adekvat integritetsskydd.

¹ 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).

Den kompletterande dataskyddsregleringen ska enligt våra förslag vara ändamålsenlig, tydlig och enhetligt utformad, och endast omfatta sådana bestämmelser som är motiverade i syfte att åstadkomma ett adekvat integritetsskydd. Det som redan framgår av lag och förordning, av dataskyddsförordningen eller av unionsrätten i övrigt behöver därför som utgångspunkt inte regleras ytterligare i den kompletterande dataskyddsregleringen.

Myndigheterna kommer därigenom få möjlighet att i högre utsträckning koncentrera sina överväganden i fråga om tillåtligheten av personuppgiftsbehandling till vad som är motiverat med hänsyn den materiella verksamhetsregleringen och dataskyddsförordningens bestämmelser, i stället för en omodern regleringsmodell som utgår från väsentligen andra tekniska och rättsliga förutsättningar för informationshantering än dagens. Tydlighet och enhetlighet kommer att bidra till att tillämpningen blir både enklare och effektivare. Det kommer även innebära att enskilda ges större möjligheter att förstå lagstiftningen och därmed enklare kan tillvarata sina rättigheter. En ökad enhetlighet, lägre detaljeringsgrad och mindre dubbelreglering kommer att underlätta myndigheternas samverkan med varandra och andra aktörer.

Dagens bestämmelser riskerar att försämra myndigheternas funktionalitet i en helt digitaliserad informationshanteringsmiljö. Våra förslag ska i stället möjliggöra användningen av nya tekniska lösningar för informationshantering och inte låsa myndigheterna till teknik som redan är eller riskerar att snabbt bli utdaterad. Den kompletterande dataskyddsregleringen ska alltså vara teknikneutral, vilket innebär en förflyttning från dagens lagstiftning. Med den teknikneutrala och ändamålsenliga reglering vi föreslår ges myndigheterna möjlighet att hålla jämna steg med samhällets utveckling i övrigt. Den kompletterande dataskyddsregleringen kommer därmed inte att hindra myndigheterna från att utföra sina uppgifter på ett ändamålsenligt och effektivt sätt, vilket dagens reglering i viss utsträckning gör. Förslagen innebär därmed att statens resurser kommer att kunna användas mer effektivt genom att omotiverade hinder för myndigheterna att utnyttja den moderna teknikens fördelar tas bort. En konsekvens av detta blir att ärendehantering, service till enskilda och informationsutbyte kan ske på ett mer ändamålsenligt, säkert och effektivt sätt än i dag.

Förslaget om att dataskyddsbestämmelser enbart ska gälla för personuppgifter innebär en anpassning till den allmänna dataskyddsregleringen som kan komma att förenkla myndigheternas arbete. Att bestämmelser till skydd för den personliga integriteten inte längre kommer att behöva tillämpas på uppgifter om juridiska personer eller andra uppgifter som inte utgör personuppgifter innebär att myndigheterna ges bättre möjligheter att samverka och utbyta information inom det unionsgemensamma samarbetet. Även om personuppgifter och andra uppgifter i många fall kommer att behandlas på ett likartat sätt kan den föreslagna förändringen komma att medföra effektivitetsvinster och en utökad möjlighet för myndigheterna att utföra sina respektive uppgifter.

De föreslagna breda ändamålsbestämmelserna innebär att myndigheterna kommer att kunna utgå från de behov av personuppgiftsbehandling som följer av den processuella och materiella verksamhetsregleringen. Det blir alltså enklare för myndigheterna att utföra sina respektive verksamheter i enlighet med lagstiftningen.

Tydliggörande av det rättsliga stödet medför en effektivare och mer kontrollerad och säker utveckling av dataanalyser och urval för kontrolländamål. Den nya regleringen ger en tydlighet om att ny teknik får och kan användas för dataanalyser och urval i kontrollverksamheten. Med ny teknik kan mer avancerade och omfattande urval göras när det bedöms vara proportionerligt. Med bättre möjligheter för ändamålsenlig hantering av uppgifter ökar förutsättningarna att använda resurser på ett bättre sätt och åtgärder kan i högre grad riktas mot de aktörer där risken för fel är störst. När myndigheternas urval med stöd av den nya regleringen blir mer träffsäker förväntas det även leda till besparingar genom att myndigheterna i mindre utsträckning lägger resurser på utredningar som inte leder till något. I förlängningen kan även omprövningsförfaranden och olika domstolsförfaranden komma att effektiviseras genom de föreslagna förändringarna. Genom de föreslagna bestämmelserna ges myndigheterna bättre möjligheter att koncentrera verksamheten på att åtgärda de fel som orsakar störst problem för samhället. Därigenom kan förslagen också förväntas minska den brottslighet som har ett samband med fel i berörda verksamheter. Förslagen kan därmed även ha en påverkan på brott, exempelvis en brottsförebyggande effekt (se vidare avsnitt 19.5 nedan).

Förslaget om att databasregleringen ska upphöra ger myndigheterna bättre möjligheter att behandla de uppgifter som behövs i berörda verksamheter, bl.a. för att förebygga, förhindra och upptäcka fel, och utföra sin verksamhet i övrigt. Förslaget om att regleringen av särskilda databaser ska upphöra innebär också att samma dataskyddsregler ska gälla för all personuppgiftsbehandling inom författningarnas materiella tillämpningsområde, vilket ger ett utökat integritetsskydd vid viss behandling av uppgifter som sker utanför den rena ärendehandläggningen.

Förslagen om att myndigheterna ska få behandla känsliga personuppgifter om det är nödvändigt för ändamålet med behandlingen och de föreslagna sökbegränsningarna ger myndigheterna bättre möjligheter att behandla de uppgifter som behövs i berörda verksamheter, bl.a. för att förebygga, förhindra och upptäcka fel, och utföra sin verksamhet i övrigt.

Förslaget om att elektroniskt utlämnande ska få ske om det inte är olämpligt ger myndigheterna bättre möjligheter att genom ny teknik åstadkomma ett säkert, ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte både med andra myndigheter och med enskilda. Myndigheterna ges därmed rättsliga möjligheter att utveckla sin digitala service till företag och fysiska personer. Ett resultat av det kan komma att bli att det blir enklare för enskilda att komma i kontakt med myndigheterna, att skaffa eller lämna relevant information och utföra övriga ärenden vid myndigheterna. En sådan utveckling kan möjliggöra besparingar både inom myndigheterna och inom den privata sfären. Att myndigheterna i vissa fall inte längre kommer att vara hänvisade till att kommunicera med enskilda via vanlig post kommer att innebära besparingar avseende material och porto. Det kommer också att vara enklare för myndigheterna att bedöma om mottagaren har tagit del av de uppgifter som lämnats ut, eftersom elektroniska tjänster för informationsöverföring kan förenas med ett läskvitto. Förslaget ger sammanfattningsvis myndigheterna bättre förutsättningar att ge medborgare och företag god service digitalt. Även informationsutbyte med aktörer i den offentliga sektorn kan komma att effektiviseras. Myndigheterna ska kunna utgå från att en annan myndighet som samverkas med följer de regler och uppfyller de krav som gäller för den verksamheten. Om personuppgifter får lämnas ut till en annan myndighet saknas det därför skäl att från integritetsskydds-synpunkt begränsa i vilken utsträckning eller på vilket sätt det kan

ske i elektronisk form. Det kommer alltså att stå myndigheterna fritt att utifrån den allmänna dataskyddsregleringen samt de processuella och materiella regelverk som styr deras verksamheter avgöra på vilket sätt personuppgifter lämpligen bör utbytas.

Förslaget om att bestämmelser om myndigheternas uppgiftslämnande flyttas till nya förordningar och utformas på ett teknikneutralt sätt kommer innebära att bestämmelserna blir mer överskådliga och enhetliga. Bestämmelser kommer inte som i dag innebära hinder mot att myndigheterna nyttjar den form av överföring som är bäst lämpad utifrån informationsutbytets karaktär och syfte och utifrån de integritetsaspekter som aktualiseras. Vidare kommer myndigheterna att ha möjlighet att utarbeta nya tekniker för informationsöverföring som kan bidra till högre effektivitet och starkare integritetsskydd än dagens, utan att vara begränsade av bestämmelsernas utformning vad avser utlämnandet av uppgifter i sak.

Förslaget om att gallringsbestämmelser av arkivrättslig karaktär inte ska finnas i den kompletterande dataskyddsregleringen kommer att ge myndigheterna en bättre möjlighet att vårda sina arkiv. Fler uppgifter än i dag kan komma att bevaras i arkiven. Det kommer att innebära att rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen och forskningens behov kan bli tillgodosedda i högre grad än i dag.

Om regleringen inte kommer till stånd

Att myndigheterna kan utföra sina uppgifter på ett effektivt sätt med bibehållet integritetsskydd, bl.a. genom att dra nytta av den moderna tekniken, är ett viktigt allmänt intresse. Om förslagen inte genomförs kommer detta viktiga allmänna intresse inte tillgodoses. De positiva förväntade konsekvenser som redogjorts för ovan kommer då i vissa fall inte vara möjliga att uppnå, och i andra fall försvåras avsevärt. Myndigheterna kommer i stället fortsatt vara tvungna att följa svårtolkade och omoderna bestämmelser som utgår från att digital informationshantering är ett komplement till pappershantering.

I dag utför myndigheterna sina respektive uppgifter och bedriver sina verksamheter genom digital informationshantering. Eftersom nu gällande bestämmelser är utformade utifrån väsentligt andra tekniska och rättsliga förutsättningar för personuppgiftsbehandling än

de rådande bidrar de i flera fall inte med någon självklarhet till ett adekvat integritetsskydd. Ett exempel är bestämmelserna om gallring för uppgifter i databaser. Bestämmelserna är införda av integritetsskäl men har blivit omoderna eftersom digital hantering numer är utgångspunkten för all verksamhet, uppgifter behandlas digitalt redan när de kommer in till myndigheterna och pappershantering har i flera fall upphört. I flera fall har Riksarkivet därför meddelat föreskrifter om undantag från gallringsbestämmelserna, för att myndigheterna ska kunna utföra sina uppgifter och vårda sina arkiv. Undantagen är omfattande vilket även medfört att regleringen blivit svåröverskådlig.

Om förslagen inte genomförs innebär det en risk för att myndigheterna behöver iaktta bestämmelser som inte längre bidrar till ett adekvat integritetsskydd och som är svårtolkade utifrån de förutsättningar för informationshantering som föreligger i dag. Det kan också leda till att åtgärder som hade inneburit ett högre integritetsskydd inte vidtas. Om förslagen inte genomförs kan det också medföra att myndigheterna i framtiden kommer vara förhindrade att organisera sin verksamhet på ett sådant sätt som tillgodoser berättigade krav på en god hushållning med offentliga resurser. Myndigheterna kommer i stället att hindras från att effektivisera sin verksamhet. I det fall nuvarande kompletterande dataskyddsreglering behålls riskerar den att i framtiden ytterligare försämra myndigheternas funktionalitet i en helt digitaliserad informationshanteringsmiljö. Detta kan leda till att allmänhetens förtroende för myndigheterna försvagas genom att myndigheterna framstår som byråkratiska och omoderna, eller inte kan erbjuda god service till medborgare och företag.

Digitaliseringen av myndigheternas verksamhet och samhället i övrigt, exempelvis utvecklandet av olika e-tjänster som inte kräver personlig kontakt eller inställelse, innebär stora effektivitetsvinster. Det kan också innebära att uppgifter som lämnas av enskilda i högre grad är riktiga, exempelvis genom att uppgifter är förifyllda med utgångspunkt i information från tredje part och bank-id, i jämförelse med en blankett som skickas via brev. I vissa fall kan det dock även innebära att det är enklare för enskilda att både avsiktligt och oavsiktligt lämna felaktiga uppgifter till myndigheterna. Oriktiga uppgifter i myndigheternas verksamheter kan ligga till grund för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet och i övrigt påverka beslut hos andra myndigheter som grundar sig på felaktiga uppgifter som lämnats ut från myndigheterna. Om förslagen inte genomförs, och myndig-

heterna inte ges utökade möjligheter att förebygga, förhindra och upptäcka fel i sina verksamheter kan spridningen av sådan felaktig information i berörda verksamheter inte motverkas på ett effektivt sätt. Om de utmaningar som nuvarande reglering medför kvarstår, och förmågan att förebygga, förhindra och upptäcka fel inte förbättras, kan myndigheterna komma att framstå som oförmögna att komma till rätta med fel i verksamheterna. Det innebär en stor risk för att allmänhetens förtroende för myndigheter i allmänhet försämras. Även allmänhetens vilja att göra rätt i förhållande till bestämmelser om bl.a. skatter och avgifter kan komma att försvagas om felaktigheter tillåts pågå utan att myndigheterna har någon möjlighet att på ett effektivt sätt förebygga, förhindra och upptäcka dessa.

19.3 Konsekvenser för den personliga integriteten

Vår bedömning: Förslagen medför ett visst intrång i enskildas personliga integritet. Integritetsintrånget är motiverat och proportionerligt.

Skälen för vår bedömning

Utgångspunkter för bedömningen av förslagets påverkan på den personliga integriteten

Vi ska enligt våra direktiv särskilt analysera vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för den personliga integriteten. Som vi har konstaterat i avsnitt 3.1 finns det ingen entydig definition av begreppet personlig integritet. Regeringen har i andra sammanhang uttryckt att kränkningar av den personliga integriteten möjligen kan sägas utgöra intrång i den fredade sfär som den enskilde bör vara tillförsäkrad och där oönskade intrång bör kunna avvisas.² I samband med att bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, RF, infördes i sin nuvarande lydelse har regeringen även uttryckt att det är en rimlig utgångspunkt för behovet av ett utökat skydd för

² Prop. 2005/06:173, *Översyn av personuppgiftslagen*, s. 15 och prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 175.

den personliga integriteten att utgå från den enskildes intresse av att skydda information om sina personliga förhållanden.³

Bestämmelser om skydd för fysiska personer med avseende på behandlingen av personuppgifter finns i EU:s dataskyddsförordning.⁴ Utöver detta finns det ytterligare reglering som syftar till att skydda enskildas personliga integritet i regeringsformen och i olika internationella rättsakter (se avsnitten 3.2.1–3.2.4). Rätten till skydd för den personliga integriteten enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF är inte absolut, utan kan inskränkas genom lag (se avsnitt 6.2).

Behandling av personuppgifter berör också rätten till respekt för privatlivet enligt artikel 8.1 i Europakonventionen. Enligt denna artikel har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentlig myndighet får inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska västånd, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter (artikel 8.2). Europakonventionen gäller som svensk lag, se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt 2 kap. 19 § RF får inte lag eller annan föreskrift meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

I artiklarna 3, 7 och 8 i EU:s rättighetsstadga slås det fast att var och en har rätt till fysisk och mental integritet, respekt för sitt privat- och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer samt skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Av artikel 52.3 i stadgan följer att i den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som enligt konventionen, men att bestämmelsen inte hindrar unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd. Varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av

³ Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 175.

⁴ Se avsnitt 3.2.5 för en närmare redogörelse av regleringen i dataskyddsförordningen.

allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (artikel 52.1).

Vi har i avsnitt 6.2 bedömt att i vart fall delar av Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens behandling av personuppgifter innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten. Behandlingen omfattas därför av regeringsformens skydd mot sådana intrång. Vi har också bedömt att kriterierna för när skyddet får begränsas är uppfyllda. I detta ligger också att begränsningen svarar mot sådana intressen som räknas upp i artikel 8.2 i Europakonventionen (landets ekonomiska välbefinnande och förebyggande av oordning eller brott).

Våra överväganden

Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten har redan i dag möjligheter att behandla personuppgifter inom ramen för sina verksamheter i enlighet med sektorspecifika registerförfattningar och det övriga dataskyddsrättsliga regelverket. Förslagen i detta betänkande innebär inte att myndigheterna ges utökade eller nya materiella uppgifter. Våra förslag medför dock en viss utvidgning av myndigheternas möjligheter att behandla personuppgifter. En utvidgad personuppgiftsbehandling innebär ett intrång i enskildas personliga integritet. Mot integritetsintrånget ska myndigheternas behov av att kunna bedriva en effektiv och ändamålsenlig verksamhet ställas. Myndigheterna måste ges tillräckliga möjligheter att behandla personuppgifter och använda digitala verktyg vid sådan behandling för att utföra sina uppgifter, fatta materiellt korrekta beslut och upprätthålla en effektiv kontrollverksamhet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktigheter och fusk. Det är också viktigt att myndigheterna ges möjligheter att utveckla välfungerande system för informationshantering samt e-tjänster och andra it-lösningar som bidrar till att öka effektiviteten, tillgängligheten och servicen till allmänheten. Genom våra lagförslag möjliggörs en ändamålsenlig personuppgiftsbehandling vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten samtidigt som det säkerställs att dataskyddsförordningens krav efterlevs.

De krav på skydd för enskildas personliga integritet som finns kommer att tillgodoses genom flera olika skyddsåtgärder som föreslås regleras i lag och förordning. Den föreslagna regleringen i beskatt-

ningsdatalagen, folkbokföringsdatalagen, tulldatalagen och kronofogdedatalagen innehåller förutom ändamålsbestämmelser, som ställer upp ramarna för tillåten behandling, en reglering av behandling av känsliga personuppgifter, sökbegränsningar, särskilda bestämmelser om vilka uppgifter som får behandlas vid dataanalyser och urval och dokumentationskrav vid sådan behandling, bestämmelser om tillgång till personuppgifter, under vilka förutsättningar personuppgifter får lämnas ut elektroniskt och bestämmelser om längsta tid för behandling av personuppgifter. I de tillhörande förordningarna föreslås särskilda bestämmelser om rutiner för tillgång till personuppgifter och särskilda rutiner vid dataanalyser och urval samt elektroniskt utlämnande av personuppgifter. En liknande reglering föreslås även gälla enligt den nya lagen om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter med tillhörande förordning, med undantag för den särskilda regleringen om dataanalyser och urval.

Utöver den dataskyddsrättsliga regleringen till skydd för integriteten föreslår vi också nya sekretessbestämmelser till skydd för uppgifter om enskilda i vissa sammanställningar i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet samt för uppgifter till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden vid dataanalyser och urval. Dessutom ställer dataskyddsförordningen krav på bl.a. lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en tillräckligt hög säkerhetsnivå. Den föreslagna regleringen tillsammans med det dataskyddsrättsliga regelverket i övrigt och befintlig och ny sekretessreglering utgör enligt vår bedömning ett tillfredsställande skydd för den personliga integriteten.

Även med de skyddsåtgärder vi föreslår kommer berörda myndigheters personuppgiftsbehandling dock att medföra ett integritetsintrång. Vid en avvägning mellan det allmänintresse som finns i fråga om att Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten ska kunna utföra sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt och intresset av att upprätthålla skyddet för den personliga integriteten anser vi att intrånget är motiverat och proportionerligt.

I flera av de tidigare avsnitten utvecklar vi på ett mer detaljerat sätt våra bedömningar av effekterna på den personliga integriteten i anslutning till respektive förslag. Dessa upprepas därför inte här. Vi hänvisar i stället till de avsnitt som särskilt berör våra analyser av konsekvenser för den personliga integriteten enligt följande.

- Avsnitt 8.4.9 för de föreslagna ändamålsbestämmelserna.
- Avsnitten 10.7 och 10.8 för en reglering som innebär en utvidgning av myndigheternas möjligheter att behandla känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser.
- Avsnitt 10.9.5 för förändrade bestämmelser om sökbegränsningar.
- Avsnitten 11.7.2–11.7.4 för en ny reglering av myndigheternas möjligheter att lämna ut uppgifter elektroniskt.
- Avsnitt 12.4.9 för bestämmelser om längsta tid som personuppgifter får behandlas i stället för gallringsbestämmelser.
- Avsnitt 13.9 för nya bestämmelser om uppgiftslämnande från myndigheterna.
- Avsnitten 14.10.2 och 14.10.3 för utvidgade sekretessbrytande bestämmelser för Kronofogdemyndigheten och Skatteverket.
- Avsnitt 14.12 för utökade möjligheter att göra dataanalyser och urval i myndigheternas verksamheter.
- Avsnitt 16.4.13 för en ny reglering av det statliga personadressregistret.
- Avsnitt 17.4.11 för en ny dataskyddsreglering för Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsregisterverksamheter.

Resonemang av våra förslags påverkan på den personliga integriteten finns även i mindre utsträckning i vissa ytterligare avsnitt även om de inte särskilt har angetts ovan.

19.4 Ekonomiska konsekvenser för det allmänna

Vår bedömning: Förslagen bedöms inte leda till några sådana kostnadsökningar som avses i kommittéförordningen.

Skälen för vår bedömning

Inledning

Våra förslag innebär inte att Skatteverket, Tullverket eller Kronofogdemyndigheten får några egentliga nya eller ändrade uppgifter att utföra enligt myndigheternas materiella verksamhetsreglering. Förslagen är i stället tänkta att förenkla för lagstiftaren och berörda myndigheter som ska tillämpa regleringen vid sidan av det allmänna dataskyddsrättsliga regelverket. Detta genom att göra den sektorspecifika nationella regleringen om dataskydd tydligare, mer enhetlig och i högre grad anpassad till dataskyddsförordningen. På detta sätt förväntas myndigheternas effektivitet att öka genom att de ges bättre förutsättningar att utföra sina uppgifter med elektroniska hjälpmedel.

It-system och ändrade arbetsätt

Våra generella förslag innebär inte några krav på att Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten ska införa eller utveckla nya it-system eller ändra sina arbetsätt. Vi bedömer därför att några kostnader för sådana åtgärder inte behöver beräknas.

Vårt förslag om att myndigheter även ska kunna få motsvarande uppgifter som finns i det statliga personadressregistret (SPAR), som de i dag kan få från folkbokföringsverksamheten via Navet, genom SPAR, kommer att kräva systemutveckling. Enligt preliminära beräkningar från Skatteverket kommer utveckling av en urvalstjänst riktad enbart till myndigheter innebära kostnader om cirka 500 000 kronor. SPAR finansieras dock uteslutande via försäljningsintäkter som över tid motsvarar verksamhetens självkostnad. Kostnaden för utvecklingen av urvalstjänsten bör därmed över tid finansieras av försäljningsintäkterna.

Utbildningsinsatser

Ny lagstiftning kan medföra ett behov av utbildning. Enligt preliminära beräkningar från Tullverket kan ändringar av befintlig grundutbildning i dataskydd innebära kostnader om cirka 545 000 kronor. De föreslagna lagarna kommer, i likhet med i dag, att komplettera den allmänna dataskyddsregleringen i EU:s dataskyddsförordning

och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen. Det kan noteras att utbildningsinsatser är nödvändiga redan i dag till följd av den gällande dataskyddsregleringen. Våra förslag innebär alltså endast en viss ökning av planerade utbildningsinsatser. Vi bedömer därför att behovet av utbildning till följd av våra förslag inte kommer att vara så stort i förhållande till i dag. Det rör sig därmed i dessa delar om begränsade kostnader för myndigheterna som bör rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Krav på rutiner och dokumentation

Våra förslag innebär att myndigheterna ansvarar för att ta fram vissa rutiner. Vi föreslår också att det ska införas ett särskilt dokumentationskrav vid dataanalyser och urval. Skatteverket har till utredningen uppgett att förslaget om dokumentation vid dataanalyser och urval föranleder behov av systemstöd vilket uppskattas kosta cirka 2 miljoner kronor. Tullverket uppskattar att förslagets krav på särskilda rutiner och dokumentation samt nödvändiga uppdateringar av befintliga rutiner och andra styrande och stödjande dokument preliminärt innebär kostnader om cirka 500 000 kronor. Utöver detta uppskattar Tullverket att uppdateringar av myndighetens register över personuppgiftsbehandlingar kommer att kosta cirka 1,7 miljoner kronor. Kronofogdemyndigheten uppskattar att kostnader för att införa nya rutiner och dokumentation, nödvändiga informationsinsatser och uppdateringar av befintliga rutiner och myndighetens register över personuppgiftsbehandlingar tillkommer med cirka 760 000 kronor.

Våra förslag förväntas på sikt innebära en effektivare verksamhet och minskade kostnader hos berörda myndigheter. Att ta fram nya myndighetsföreskrifter och styrande dokument samt genomföra informationsinsatser som kan komma att krävas till följd av en ny och ändrad reglering får enligt vår bedömning anses ingå i myndigheternas ordinarie uppgifter. Detsamma bör gälla i fråga om myndigheternas behov av att uppdatera befintliga register över behandling som förs i enlighet med dataskyddsförordningen. Mot denna bakgrund bedömer vi att även de nu nämnda kostnaderna bör täckas av myndigheternas befintliga anslag.

Regler om gallring ersätts av bestämmelser om längsta tid för behandling av personuppgifter

Vi föreslår att nuvarande bestämmelser om gallring i arkivrättslig mening som finns i registerlagarna ska ersättas av regler om längsta tid för behandling av personuppgifter. Den föreslagna regleringen ställer högre krav på Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten eftersom de löpande kommer att behöva göra prövningar av om det är motiverat att personuppgifter behandlas. Den förändrade regleringen ställer inte några direkta krav på att berörda myndigheter i stället måste göra framställningar om gallringsföreskrifter eller beslut till Riksarkivet. Enligt arkivlagen (1990:782) gäller dock att myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen och forskningens behov (3 § tredje stycket).

För att myndigheterna ska kunna uppfylla arkivlagens krav kommer de behöva göra framställningar om gallringsföreskrifter eller beslut till Riksarkivet, eftersom alla allmänna handlingar annars ska bevaras. Riksarkivet har till utredningen uppgett att förslagen initialt kommer att innebära en ökad arbetsinsats både för Riksarkivet och berörda myndigheter när gallringsregler i stället behöver införas i myndighetsspecifika föreskrifter (RA-MS) eller beslut. Det kommer enligt Riksarkivet innebära kostnader för myndigheten att utreda och utfärda myndighetsföreskrifter, främst i form av längre handläggningstider under en period. Enligt Riksarkivet bör detta ställas i relation till att det är en engångsföreteelse med stort värde på längre sikt.

Skatteverket uppskattar att kostnaderna till följd av våra förslag i fråga om gallring kommer uppgå till cirka 3,5 miljoner kronor. Enligt preliminära beräkningar från Tullverket kommer kostnaderna att uppgå till cirka 2,4 miljoner kronor. Dessutom har Tullverket till utredningen uppgett att lagändringarna i dessa delar kommer att medföra ett behov av tekniska anpassningar i it-systemen vilka i nuläget beräknas uppgå till cirka 3,7 miljoner kronor. Kronofogdemyndigheten uppskattar kostnaderna till följd av de nya förslagen avseende gallring och längsta tid för behandling av personuppgifter till preliminärt cirka 635 000 kronor och har till utredningen uppgett att kostnader för it-utveckling med anledning av ändringarna inte kan beräknas i dagsläget.

Vi gör bedömningen att våra förslag i dessa delar kommer att leda till indirekta kostnader för Riksarkivet, Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten fram till dess att nya myndighetsspecifika föreskrifter eller beslut om gallring finns på plats. Som nämnts ovan är det inte fråga om kostnader som är en direkt konsekvens av våra förslag eftersom de följer av den redan befintliga arkivrättsliga regleringen. Det är också kostnader som kommer att uppstå under en kortare period. Myndigheterna behöver även i dag göra framställningar till Riksarkivet, men då avseende behovet av undantag från de lagreglerade gallringsfristerna. Vi bedömer att de kostnadsmässiga konsekvenserna för berörda myndigheter i denna del får anses ingå i myndigheternas ordinarie uppgifter. Detsamma gäller framtagandet av eventuella nya myndighetsföreskrifter. Vidare gör vi bedömningen att de kostnader som kan uppstå till följd av att överväganden behöver göras om hur lång tid personuppgifter får behandlas, samt eventuella ändringar i befintliga it-system som myndigheterna själva bedömer vara lämpliga att genomföra, inte är större än att de ryms inom befintliga anslag, eller att det inte rör sådana kostnader som behöver beräknas i detta sammanhang.

Dataanalyser och urval

Förslagen om utökade möjligheter för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten att göra dataanalyser och urval syftar till att myndigheterna ska ges bättre möjligheter att koncentrera utförandet av sina respektive verksamheter på att identifiera och åtgärda de fel som orsakar störst problem för samhället. Genom förslagen förväntas myndigheterna kunna koncentrera sina resurser till de områden där risken för fel och fusk är som störst. Det kan i ett längre perspektiv innebära minskade kostnader för myndigheterna genom att färre onödiga kontroller behöver göras. Om myndigheterna ges förutsättningar att öka träffsäkerheten vid urval förväntas det i förlängningen leda till en ökad uppbörd och indrivning av fordringar till staten.

Våra förslag till tydligare och utökade möjligheter för Skatteverket att inom beskattningsverksamheten göra dataanalyser och urval förväntas leda till positiva effekter på uppbörd genom att myndighetens möjligheter att förebygga och motverka skatteundandragande och

ekonomisk brottslighet blir bättre. Detsamma förväntas för Tullverket. Möjligheter att göra mer träffsäkra urval för kontroll kan för Tullverket också förväntas leda till att myndighetens förmåga att förhindra restriktionsvaror från att föras in eller ut ur EU eller landet i strid med gällande regler ökar.

Såvitt avser folkbokföringsverksamheten förväntas förslagen på sikt leda till en högre grad av korrekta uppgifter i folkbokföringen. Kvalitetsbrister i folkbokföringen kan få stora spridningseffekter och bl.a. bidra till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Förslagen väntas leda till att kvaliteten på uppgifterna stärks och att förutsättningarna för att olika samhällsfunktioner ska få ett korrekt underlag för beslut och åtgärder därmed ökar.

Utökade möjligheter att göra dataanalyser och urval inom Kronofogdemyndighetens verksamhet kan förväntas leda till effektivitetsvinster inom arbetet med verkställighet, vilket i sin tur kan leda till att fler borgenärer får betalt och att gäldenärers skulder minskar. Verktygen ökar också Kronofogdemyndighetens möjligheter att kunna arbeta mer preciserat i fråga om att motverka överskuldssättning i samhället. Vidare bedöms Kronofogdemyndigheten ges bättre förutsättningar att bidra i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet.

Förslagen bedöms dock inte i sig medföra några mätbara offentlig-finansiella effekter eller samhällsekonomiska konsekvenser.

Nya sekretessbestämmelser

Våra förslag till nya sekretessbestämmelser i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och som avser Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens arbete med dataanalyser och urval kan komma att medföra att myndigheterna behöver ta ställning till och fatta fler beslut om utlämnande av allmänna handlingar. Om myndigheterna fattar fler beslut kan det i sin tur leda till fler avslagsbeslut som kan överklagas till domstol. I vilken omfattning detta kommer att öka beror till viss del bl.a. på i vilken utsträckning myndigheterna behandlar aktuella uppgifter för att göra dataanalyser och urval. Vi gör sammantaget bedömningen att detta inte kommer att vara aktuellt i någon större utsträckning som kan leda till några mätbara kostnader. Förslagen bör därför inte påverka myndigheterna eller dom-

stolar i någon utsträckning som inte är möjlig att hantera inom befintliga ekonomiska ramar.

Det statliga personadressregistret

Våra förslag som rör SPAR innebär att nuvarande begränsningar av utlämnande av uppgifter om svenskt medborgarskap och födelsehemort till offentliga aktörer från SPAR i förhållande till Navet tas bort. Detsamma gäller nuvarande begränsningar om att utlämnande av uppgifter om adress och folkbokföringsort för en person under 16 år endast får lämnas ut för kontrolländamål. Att få uppgifter från Navet är avgiftsfritt för statliga myndigheter. Sådana uppgifter som myndigheter enligt våra förslag kommer att kunna ta del av via SPAR kan myndigheterna i dag redan ta del av gratis via Navet under de förutsättningar som framgår av den nuvarande dataskyddsregleringen för folkbokföringsverksamheten. Vi har tidigare bedömt att det förefaller mindre sannolikt att myndigheter som i dag får sitt informationsbehov tillgodosett kostnadsfritt via Navet skulle välja att i stället börja betala för informationen via SPAR när de nuvarande begränsningarna i SPAR tas bort (se avsnitt 16.4.12).

Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om det finns offentlig-finansiella skäl till att behålla de nuvarande begränsningarna i SPAR för myndigheter i syfte att styra myndigheter till att använda Navet i stället för SPAR. Detta eftersom det motsatta innebär en ekonomisk belastning för det offentliga. Det är dock inte otänkbart att myndigheter som under lång tid har använt SPAR för att tillgodose sitt informationsbehov har anpassat sina it-system eller arbetssätt efter de informationsmodeller som SPAR erbjuder. Att så är fallet har tidigare varit ett skäl till att även myndigheter ska få hämta in uppgifter från SPAR.⁵ Mot denna bakgrund anser vi att behovet av att dessa myndigheter ska kunna få adekvat och ändamålsenlig information även från SPAR, i dagsläget motiverar att ovan nämnda begränsningar tas bort så att myndigheters möjlighet att ta del av folkbokföringsuppgifter via SPAR anpassas till möjligheten att ta del av samma uppgifter från Navet. Det bör enligt vår uppfattning inte leda till att myndigheter som redan i dag tar del av uppgifter utan kostnad via Navet i stället börjar hämta in uppgifter via SPAR.

⁵ Prop. 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, s. 71.

Samman tagen bedömning

Samman taget är det vår bedömning att förslagen kommer att medföra vissa kostnader initialt, främst till följd av förändrade regler om gallring och nya regler om längsta tid för behandling samt på grund av att det krävs vissa utbildningsinsatser och framtagande av styrande dokument hos berörda myndigheter. Dessa kostnader bedömer vi inte vara större än att de kan täckas av myndigheternas ordinarie anslag. På längre sikt gör vi dessutom bedömningen att våra förslag bör medföra besparingar för berörda myndigheter och ökade statsintäkter till följd av att verksamheterna vid ärendehantering och med kontroll kan bedrivas mer effektivt.

Slutligen bedömer vi att våra förslag inte har några ekonomiska konsekvenser för andra statliga myndigheter, kommuner, regioner, företag eller andra. Förslagen kommer därför enligt vår bedömning inte att medföra några övriga kostnadsmissiga eller andra ekonomiska konsekvenser.

19.5 Övriga konsekvenser enligt kommittéförordningen

Vår bedömning: Förslagen förväntas inte få några konsekvenser för regioner eller kommuner. De kommer inte heller att påverka den kommunala självstyrelsen. Några direkta konsekvenser förväntas inte heller uppstå för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män, för miljön eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Förslagen förväntas ha viss betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet och indirekt för offentlig service samt företags konkurrensförmåga.

Förslagen är förenliga med EU-rätten och andra relevanta internationella rättsakter till skydd för den personliga integriteten.

Skälen för vår bedömning

Vi bedömer att förslagen inte kommer att få några konsekvenser för regioner eller kommuner och att de inte heller kommer påverka det kommunala självstyret.

Syftet med våra förslag i de delar som rör dataanalyser och urval är framför allt att åstadkomma en reglering som förhindrar felaktigheter och fusk inom Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens verksamheter. Förslagen ger myndigheterna möjligheter att bedriva en mer effektiv kontrollverksamhet. Om fel kan identifieras i ett tidigt skede kan det leda till att berörda myndigheter ges bättre möjligheter att motverka och upptäcka framför allt ekonomisk brottslighet men även annan typ av brottslighet i framför allt Tullverkets verksamhet (se vidare avsnitt 14.12). Sammantaget bedömer vi att våra förslag kan förväntas minska den brottslighet inom välfärdssystemet som kan förekomma i berörda myndigheters verksamheter och bidra till att det brottsförebyggande arbetet inom dessa områden förstärks. De kan också bidra till att myndigheterna ges bättre förutsättningar för en mer effektiv samverkan med andra brottsbekämpande verksamheter och myndigheter. I övrigt bedömer vi att de nya lagar vi föreslår inte kan antas få några negativa effekter på myndigheternas möjligheter att motverka och upptäcka brottslighet.

Vi bedömer att förslagen inte påverkar sysselsättningen eller offentlig service i olika delar av landet på det sätt som anges i kommittéförordningen. Genom våra förslag kommer det dock inte att finnas någon särskild reglering av på vilket sätt uppgifter får lämnas ut till bl.a. enskilda, såsom dagens reglering av utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling eller genom direktåtkomst. Vi föreslår i stället att personuppgifter ska få lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt. Det kan leda till att myndigheterna generellt ges utökade möjligheter att kunna ge bättre service till enskilda vid utlämnande av uppgifter med hjälp av elektronisk kommunikation. Det är dock svårt att på ett mer konkret sätt bedöma effekterna av förslagen i dessa delar.

Inte heller små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag bör påverkas direkt av förslagen. Däremot kan förslagen om utökade möjligheter att göra dataanalyser och urval inom Skatteverkets beskattningsverksamhet och Tullverkets verksamhet komma att leda till att fler

åtgärder kan vidtas mot oseriösa företag som t.ex. undandrar skatt, tull eller avgifter från det allmänna. Det bör då indirekt kunna leda till att konkurrensen mellan företag generellt blir mer rättvis. För Kronofogdemyndighetens del kan förslagen innebära utökade möjligheter att effektivisera arbetet inom verksamheten med verkställighet. Det kan leda till att fler enskilda borgenärer, såsom företag, får betalt. En annan positiv effekt för företag är att eftersom myndigheterna ges möjligheter att göra mer träffsäkra urval för kontroll, kan seriösa företag gynnas genom att dessa inte behöver utsättas för kontroller i lika hög utsträckning.

Förslagen förväntas inte få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män, integrationen eller miljön. Enligt vår bedömning kommer förslagen, utöver vad som har angetts i detta kapitel, inte att få några andra konsekvenser som anges i 14–15 a §§ kommittéförordningen.

Vi har i utformningen av förslagen tagit hänsyn till regeringsformen, Europakonventionen, de åtaganden som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen och Sveriges övriga internationella åtaganden. Vi bedömer att förslagen är förenliga med dessa. Mer utförliga bedömningar av förslagets förenlighet med sådan reglering finns genomgående i betänkandet i de avsnitt där det bedömts nödvändigt och relevant (se bl.a. avsnitten 6.2, 8.4.9 och 14.12).

20 Författningskommentar

20.1 Förslaget till beskattningsdatalag

Genom förslaget upphävs lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (skattedatabaslagen), och ersätts av en ny lag om dataskydd i Skatteverkets beskattningsverksamhet och övrig verksamhet som omfattas av skattedatabaslagens tillämpningsområde, beskattningsdatalagen.

Innehållet i beskattningsdatalagen motsvarar i vissa delar innehållet i skattedatabaslagen. I förhållande till skattedatabaslagen har beskattningsdatalagen i högre grad anpassats till 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), i lagen benämnd EU:s dataskyddsförordning. Det innebär att nya paragrafer har tillkommit och att andra inte har någon motsvarighet i lagen. Den nya lagen har renodlats så att den enbart omfattar personuppgiftsbehandling, och inte behandling av uppgifter om juridiska personer eller avlidna. I den nya lagen finns inte några bestämmelser som reglerar Skatteverkets personuppgiftsbehandling inom en gemensamt tillgänglig databas, eller bestämmelser om gallring. Den nya lagen innehåller inte heller någon särreglering av uppgiftslämnande genom direktåtkomst.

I övrigt är lagen inte längre kapitelindelad. Med hänsyn till detta har några nya rubriker tillkommit och vissa andra har utgått. I beskattningsdatalagen finns också nya bestämmelser om Skatteverkets dataanalyser och urval och den längsta tid som personuppgifter får behandlas.

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att ge Skatteverket möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

I paragrafen, som inte har någon motsvarighet i skattedatabaslagen, anges det övergripande syftet med lagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Bestämmelsen tydliggör lagens tvådelade syfte, dvs. att dels ge Skatteverket möjlighet att inom den verksamhet som omfattas av lagens tillämpningsområde enligt 2 § behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt, dels att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Lagen gäller även vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets verksamhet enligt

1. lagen (1991:1047) om sjuklön,
2. lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter,
3. lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete,
4. lagen (2020:548) om omställningsstöd, och
5. lagen (2023:230) om förfarande för elstöd till företag.

Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitten 7.4.1–7.4.3 och 7.4.5.

Av *första stycket* framgår att lagen är tillämplig vid behandling av personuppgifter. Det motsvarar nuvarande 1 kap. 1 § första stycket skattedatabaslagen.

I artikel 4.1 och 4.2. i EU:s dataskyddsförordning finns definitioner av begreppen personuppgifter och behandling. Av definitionen av begreppet personuppgifter samt skäl 14 och 27 till dataskyddsförordningen följer att behandling av uppgifter som rör avlidna eller juridiska personer inte omfattas av lagens bestämmelser.

Lagen är tillämplig vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Vad som avses med Skatteverkets beskattningsverksamhet framgår av 3 §.

I *andra stycket* punkt 1–5 anges vilken personuppgiftsbehandling i ytterligare verksamheter som omfattas av lagen, vid sidan av Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Personuppgiftsbehandling som utförs i verksamhet såsom intern tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av den egna verksamheten omfattas av lagen genom 2 och 3 §§. Däremot omfattar lagens tillämpningsområde inte behandling av personuppgifter vid t.ex. löpande administration och liknande, såsom hantering av uppgifter om personal, arbets sökande, uppdragstagare eller leverantörer.

Lagens materiella tillämpningsområde, dvs. att lagen enligt första stycket ska tillämpas vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet samt enligt andra stycket i de verksamheter som där anges, är inte avsett att skilja sig från det tillämpningsområde som anges i 1 kap. 1 § första stycket skattedatabaslagen.

I paragrafens *tredje stycke*, som i sak delvis motsvarar 1 kap. 1 § första stycket skattedatabaslagen, begränsas tillämpningsområdet till en viss typ av behandling av personuppgifter (jfr prop. 2000/01:33 s. 85 och 86). Lagen gäller endast då behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register. Bestämmelsen är utformad i nära anslutning till artikel 2.1 i dataskyddsförordningen och bör tolkas på samma sätt som den bestämmelsen. En definition av begreppet register finns i artikel 4.6 i dataskyddsförordningen. Bestämmelsen innebär att behandling som inte omfattas av lagens tillämpningsområde t.ex. är minnesanteckningar som enbart förs på papper.

3 § Skatteverkets verksamhet enligt 2 § första stycket avser

1. fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter och avgifter,
2. bestämmande av pensionsgrundande inkomst,
3. fastighetstaxering,
4. revision och annan analys eller kontroll,
5. tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning,
6. fullgörande av förpliktelser som följer av internationella åtaganden, och
7. annan liknande uppgift som Skatteverket ska utföra.

Av paragrafen, som inte har någon motsvarighet i skattedatabaslagen, framgår vad som avses med begreppet beskattningsverksamhet i 2 § första stycket. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.5.

Enligt *punkt 1* avses med beskattningsverksamhet fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter och avgifter. Detta knyter tydligt an till sådan verksamhet som är ett led i beskattningsförfarandet. Begreppet betalning av skatt omfattar även ärenden om ackord.

Av *punkterna 2* och *3* följer att bestämmande av pensionsgrundande inkomst och fastighetstaxering omfattas av begreppet beskattningsverksamhet även om Skatteverkets uppgifter i dessa delar inte alltid utgör ett led i beskattningsförfarandet.

I *punkt 4* anges att revision och annan analys eller kontroll ingår i begreppet beskattningsverksamhet, vilket utgör verksamhet som ofta ligger till grund för bl.a. myndighetens bestämmande av skatter och avgifter.

Enligt *punkt 5* avses med beskattningsverksamhet i lagen även tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning. Med sådan verksamhet avses t.ex. Skatteverkets uppgifter med viss tillsyn enligt alkohollagen (2010:1622) eller Skatteverkets ansvar för att fatta beslut om godkännande av upplagshavare, registrerad varumottagare, tillfälligt registrerad varumottagare, registrerad avsändare eller skatteupplag enligt lagen (2022:155) om tobaksskatt. Det omfattar även vissa uppgifter som Skatteverket ska utföra enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), t.ex. i fråga om att pröva och godkänna den som uppger sig bedriva eller ha för avsikt att bedriva näringsverksamhet i Sverige för F-skatt, vari ingår en viss lämplighetsprövning. Även lämplighetsprövningar inför godkännande av deklarationsombud omfattas av punkten.

Punkt 6 innebär att Skatteverkets fullgörande av förpliktelser som följer av internationella åtaganden omfattas av begreppet beskattningsverksamhet. Med sådan verksamhet avses Skatteverkets skyldigheter enligt bl.a. EU-rättslig lagstiftning, såsom på mervärdesskatteområdet och punktskatteområdet.

Slutligen framgår av *punkt 7* att även annan liknande uppgift som Skatteverket ska utföra är en del av Skatteverkets beskattningsverksamhet och därmed omfattas av lagen. Med annan liknande uppgift åsyftas andra uppgifter som är näraliggande Skatteverkets beskattningsverksamhet enligt övriga punkter. Det kan t.ex. avse uppgifter såsom

handläggning av andra frågor om ansvar för någon annans skatter och avgifter, handläggning enligt lagen (2015:912) om automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton och 22 b kap. skatteförfarandelagen eller hantering av underrättelser från arbetsgivare om anställning av utlänningar som avses i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige. Punkten omfattar också uppgifter med koppling till beskattningsverksamheten på så sätt att det följer av mer allmänna krav på myndigheten i t.ex. myndighetsförordningen (2007:515).

4 § Bestämmelserna i denna lag gäller inte vid Skatteverkets behandling av personuppgifter i Europeiska unionens gemensamma informationssystem.

I paragrafen, som inte har någon motsvarighet i skattedatabaslagen, föreskrivs ett undantag från lagens tillämpningsområde i fråga om behandling av personuppgifter som Skatteverket utför i Europeiska unionens gemensamma informationssystem. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.4.

Med EU:s gemensamma informationssystem avses system som används gemensamt av medlemsstaterna inom EU för insamling, registrering, strukturering, lagring, bearbetning, användning eller andra liknande behandlingar av personuppgifter. Med behandling av uppgifter i sådana EU-gemensamma informationssystem avses sådan behandling som Skatteverket utför i systemen av t.ex. uppgifter som myndigheten eller andra medlemsstaters myndigheter lämnar eller har lämnat över till informationssystemen och som sedan finns i dessa.

Undantaget avser alltså inte behandling av uppgifter som enbart utförs i Skatteverkets egna interna system som inte är förvaltade och utformade av EU-kommissionen, något annat EU-organ eller av EU-kommissionen och medlemsstaterna gemensamt där myndigheten kan bestämma ändamålen och medlen för behandlingen. Undantaget omfattar inte heller behandling av uppgifter som Skatteverket hämtar in från de EU-gemensamma informationssystemen i syfte att behandlas inom myndighetens egna verksamhetssystem i enlighet med EU-rättslig reglering. När uppgifterna däremot övergår till sådana EU-gemensamma informationssystem och behandlas i dessa gäller inte lagen. Det kan dock fortfarande vara så att Skatteverket anses personuppgiftsansvarig för behandlingen även i de EU-gemensamma informationssystemen enligt t.ex. bestämmelser i materiell EU-rätts-

lig reglering. Undantaget är alltså inte nödvändigtvis knutet till personuppgiftsansvaret. Det väsentliga för lagens tillämplighet är om uppgifterna behandlas i de EU-gemensamma informationssystemen. Det kan också vara så att samma uppgifter, oavsett på vilken grund de är inhämtade, kan behandlas i EU-gemensamma informationssystem och i de egna verksamhetssystemen samtidigt. Lagen kan alltså vara tillämplig på samma uppgifter som egentligen samlats in enbart för att överföras till ett EU-gemensamt informationssystem, så länge uppgifterna även behandlas i myndighetens egna verksamhetssystem.

För behandling av personuppgifter som inte omfattas av lagen kommer i första hand EU:s dataskyddsförordning och de materiella bestämmelser som reglerar det EU-gemensamma arbetet i stället att gälla för behandlingen.

Förhållandet till annan reglering

5 § Denna lag innehåller bestämmelser som kompletterar 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), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Vid behandlingen av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

I paragrafen anges lagens förhållande till annan reglering. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.1.

Första stycket, som motsvarar 1 kap. 2 § skattedatabaslagen, uppger om att lagens bestämmelser kompletterar den reglering som finns i EU:s dataskyddsförordning (jfr prop. 2017/18:95 s. 105).

Andra stycket, som motsvarar 1 kap. 3 § skattedatabaslagen, tydliggör lagens förhållande till lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, kallad dataskyddslagen (jfr prop. 2017/18:95 s. 106).

Personuppgiftsansvar

6 § Skatteverket är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför enligt denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

I paragrafen, som i sak motsvarar 1 kap. 6 § skattedatabaslagen, regleras att Skatteverket är personuppgiftsansvarig för den behandling som myndigheten utför enligt lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen (jfr prop. 2000/01:33 s. 199). Övervägandena finns i avsnitt 7.6.1.

En definition av begreppet personuppgiftsansvarig finns i artikel 4.7 i dataskyddsförordningen. Att Skatteverket är personuppgiftsansvarig innebär att myndigheten har en rad skyldigheter som måste uppfyllas enligt regleringen i dataskyddsförordningen. Exempelvis ska den personuppgiftsansvarige ansvara för och kunna visa att de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter enligt artikel 5 i dataskyddsförordningen efterlevs (artikel 5.2). Den personuppgiftsansvarige ska också t.ex. tillhandahålla information om personuppgiftsbehandlingen (artiklarna 12–14) samt genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs i enlighet med dataskyddsförordningen (artikel 24).

Ändamål

7 § Skatteverket får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för

1. att utföra verksamhet enligt 2 §, eller
2. att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i den verksamheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om ändamålen med behandlingen.

I paragrafen anges för vilka primära ändamål Skatteverket får behandla personuppgifter enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitten 8.4.3 och 14.8.

Av *första stycket* framgår att en förutsättning för att Skatteverket ska få behandla personuppgifter är att det är nödvändigt för att utföra viss verksamhet som myndigheten ansvarar för. Kravet på nöd-

vändighet innebär inte ett krav på att behandlingsåtgärden ska vara oundgänglig.

Enligt *första punkten*, som delvis motsvarar 1 kap. 4 § skattedatabaslagen, får Skatteverket behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna utföra den verksamhet som anges i 2 § (jfr bl.a. prop. 2000/01:33 s.197 och 198 samt prop. 2022/23:107 s. 48). Till skillnad från 1 kap. 4 § skattedatabaslagen anges inte några detaljerade ändamål. Ändamålet omfattar samtliga de ändamål som anges i de nuvarande bestämmelserna om detta i skattedatabaslagen. Som exempel på sådan behandling kan nämnas att fastställa underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter och avgifter, bestämmande av pensionsgrundande inkomst, fastighetstaxering och revision och annan analys- eller kontrollverksamhet. Även behandling som är nödvändig för exempelvis tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten och för utveckling av nya digitala arbetssätt såsom testning av befintlig eller ny it-struktur omfattas av ändamålet.

Av *andra punkten*, som inte har någon motsvarighet i skattedatabaslagen, framgår att Skatteverket får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i verksamhet enligt 2 §. Ändamålet omfattar alltså Skatteverkets dataanalyser och urval i kontrollverksamhet. Arbetet med dataanalyser och urval kan t.ex. avse att analysera avvikelser, mönster och samband för att identifiera ärenden eller subjekt där det finns störst risk för fel och som därför behöver kontrolleras särskilt. Ändamålet omfattar all den personuppgiftsbehandling som kan vara nödvändig vid Skatteverkets dataanalyser och urval. Det innebär att personuppgiftsbehandling i form av t.ex. inhämtning av uppgifter och fortsatt behandling av sådana uppgifter kommer att rymmas i bestämmelsen. Ändamålet omfattar också exempelvis uppföljning, utveckling och testning av analys- och urvalsmodeller.

Att personuppgiftsbehandling får ske för att förebygga, förhindra och upptäcka fel innebär att verktygen dataanalyser och urval inte enbart är möjliga att använda för efterhandskontroller utan också för att på ett så tidigt stadium som möjligt identifiera olika risker för felaktigheter redan innan det finns ett ärende. Begreppet fel ska tolkas brett i detta sammanhang. Det omfattar t.ex. avvikelser i förhållande till materiella rättsregler, oegentligheter samt felaktigheter som beror på avsiktligt fusk eller misstag.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om ändamålen med behandlingen.

8 § Personuppgifter som behandlas enligt 7 § får också behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Paragrafen, som motsvarar 1 kap. 5 § 3 skattedatabaslagen, är en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse om möjligheten att behandla personuppgifter för ändamål utöver de som anges i den primära ändamålsbestämmelsen i 7 §, (jfr prop. 2017/18:95 s. 107). Övervägandena finns i avsnitt 8.4.4.

9 § Personuppgifter som behandlas enligt 7 § får också behandlas för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket de samlades in.

Paragrafen, som motsvarar 1 kap. 5 § 4 skattedatabaslagen, innehåller en bestämmelse om den s.k. finalitetsprincipen i dataskyddsförordningen (jfr prop. 2017/18:95 s. 107). Övervägandena finns i avsnitt 8.4.5.

Känsliga personuppgifter

10 § 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.

Paragrafen, som delvis motsvarar 1 kap. 7 § skattedatabaslagen, reglerar möjligheten till behandling av känsliga personuppgifter (jfr prop. 2017/18:95 s. 107). Till skillnad från 1 kap. 7 § skattedatabaslagen omfattar bestämmelsen inte behandling av uppgifter om lagöverträdelser. Bestämmelsen är inte heller avgränsad till om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. Den innehåller inte heller något krav på att tillåtligheten av behandling av sådana uppgifter annars särskilt ska anges i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Bestämmelsen innebär ett undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter som finns i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. Den ersätter den generella bestämmelsen i 3 kap. 3 § första stycket dataskyddslagen om behandling av känsliga personuppgifter för ett viktigt allmänt intresse, vilken annars gäller där sektorspecifik reglering saknas (prop. 2017/18:105 s. 91). Bestämmelsen ersätter dock varken artikel 6 eller artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen.

De kategorier av personuppgifter som får behandlas med stöd av bestämmelsen är de som avses i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen, dvs. personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. I artikel 4.13 och 4.14 i dataskyddsförordningen finns definitioner av genetiska och biometriska uppgifter. I artikel 4.15 i dataskyddsförordningen definieras uppgifter om hälsa.

Skatteverket får enligt bestämmelsen behandla känsliga personuppgifter om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Begreppet nödvändigt innebär inte ett krav på att behandlingsåtgärden ska vara oundgänglig (jfr prop. 2017/18:105 s. 194). Behandlingen måste dock alltid kunna motiveras på grundval av de uppgifter myndigheten har att utföra. I kravet på nödvändighet ligger även att känsliga personuppgifter inte får behandlas om syftet med behandlingen kan uppnås genom andra medel, t.ex. genom att anonymisera uppgifterna eller att i stället behandla andra typer av uppgifter.

Sökbegränsningar

11 § Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.

Förbudet omfattar dock inte sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på personuppgifter om religiös övertygelse, medlemskap i fackförening eller hälsa, om sökningen är nödvändig för att utföra en uppgift i verksamhet som omfattas av denna lag. Förbudet omfattar inte heller sökningar i en viss handling eller i ett visst ärende.

Paragrafen, som delvis motsvarar 2 kap. 10 § skattedatabaslagen, reglerar sökbegränsningar avseende känsliga personuppgifter (jfr

prop. 2000/01:33 s. 203). Till skillnad från 2 kap. 10 § skattedatabaslagen utgår bestämmelsen från syftet med en sökning. Bestämmelsen är inte heller begränsad till sökning i en viss databas och omfattar inte uppgifter om lagöverträdelse. Den innehåller vidare vissa undantag hänförliga till behovet av att kunna göra vissa sökningar som inte har någon motsvarighet i dag. Övervägandena finns i avsnitten 10.9.1 och 10.9.2.

Enligt *första stycket* är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Definitionen av känsliga personuppgifter finns i 10 §, som hänvisar till artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning. Bestämmelsen innebär att Skatteverket inte får utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer som t.ex. har en viss politisk åsikt eller sexuell läggning. Sökbegränsningen omfattar alla tekniska åtgärder som innebär att uppgifter används för att strukturera eller systematisera information i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Om syftet med en sökning inte är att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter är den tillåten, även om känsliga personuppgifter används vid sökningen. Bestämmelsen hindrar därmed inte sökningar som görs t.ex. för att utöva tillsyn, ta fram verksamhetsstatistik, för registervård eller för att söka efter ett namn (prop. 2017/18:105 s. 91 och prop. 2022/23:34 s. 208). Det är dock inte tillåtet att utföra sökningar som innebär att personer kartläggs på grundval av känsliga personuppgifter.

I *andra stycket* anges att förbudet inte omfattar sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på personuppgifter om religiös övertygelse, medlemskap i fackförening eller hälsa, om sökningen är nödvändig för att utföra en uppgift i verksamhet som omfattas av lagen. Genom detta undantag är det möjligt för Skatteverket att ta fram ett urval baserat på uppgifter om t.ex. avgifter till trossamfund eller återopande av sjukdom som grund för ett yrkande om skatteavdrag för kostnader till följd av resor med egen bil. Uppgifter om hälsa definieras i artikel 4.15 i EU:s dataskyddsförordning. Förutsättningen för att det ska vara tillåtet att göra sökningar i enlighet med undantaget är att sökningen är nödvändig för att utföra en uppgift i myndighetens verksamhet som omfattas av lagens tillämpningsområde. Begreppet nödvändigt i förevarande paragraf har samma innebörd som enligt bestämmelsen om känsliga personuppgifter, se kommentaren till 10 §.

Förbudet omfattar inte heller sökningar som sker i en viss handling eller i ett visst ärende. Den enskilde medarbetaren vid Skatteverket kan alltså göra sökningar på t.ex. känsliga personuppgifter i en viss handling eller i ett visst enskilt ärende.

Särskilda bestämmelser om dataanalyser och urval

12 § För att göra dataanalyser och urval enligt 7 § första stycket 2 får följande personuppgifter behandlas:

1. uppgifter som Skatteverket förfogar över eller samlar in till följd av verksamhet enligt 2 §, och

2. uppgifter som lämnas till Skatteverket för att fullgöra uppgiftslämnande om det sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas för sådana dataanalyser och urval.

Paragrafen, som inte har någon motsvarighet i skattedatabaslagen, innehåller en begränsning av vilka personuppgifter som får behandlas för att göra dataanalyser och urval för att förebygga, förhindra och upptäcka fel. Övervägandena finns i avsnitt 14.9.2.

Första stycket tydliggör att Skatteverket inte får behandla uppgifter som det inte finns stöd för att behandla till följd av myndighetens uppdrag. Regleringen möjliggör dock insamling och vidarebehandling av personuppgifter för att göra aktuella dataanalyser och urval. Vilka uppgifter som är relevanta att behandla för dataanalyser och urval följer av den materiella verksamhetsregleringen. Skatteverket behöver alltid säkerställa att behandlingen är förenlig med dataskyddsförordningen.

Enligt *första punkten* får Skatteverket behandla personuppgifter som myndigheten förfogar över eller samlar in till följd av verksamhet enligt 2 §. Med uppgifter som Skatteverket förfogar över avses sådana uppgifter som myndigheten redan har tillgång till som en följd av sin verksamhet, t.ex. i fråga om handläggning av ärenden. Uppgifterna kan exempelvis ha samlats in från enskilda som har ett ärende hos myndigheten eller så kan uppgifter ha överlämnats från andra myndigheter.

Med uppgifter som Skatteverket samlar in till följd av verksamhet enligt 2 § avses uppgifter som myndigheten har stöd för att samla in i sin verksamhet till följd av utförandet av sina uppgifter. Insam-

lingen kan t.ex. ske i syfte att handlägga ärenden eller direkt för att göra dataanalyser urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel. Det rör sig med andra ord om uppgifter som myndigheten ännu inte har samlat in och den därför inte heller förfogar över till följd av t.ex. handläggning av ärenden. Det kan exempelvis vara uppgifter som hämtas in från öppna källor hos andra myndigheter vilka i förekommande fall innehåller personuppgifter.

Enligt *andra punkten* får Skatteverket behandla personuppgifter som lämnas till myndigheten för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Bestämmelsen omfattar uppgifter som t.ex. en annan myndighet eller självständig verksamhetsgren inom Skatteverket lämnar i enlighet med en i lag eller förordning föreskriven uppgiftsskyldighet på begäran av Skatteverket, uppgifter som lämnas till Skatteverket med stöd av den s.k. general-klausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller uppgifter som i övrigt lämnas till myndigheten med stöd av bestämmelser i lag eller förordning. Det kan röra sig om både sekretessbelagda uppgifter och uppgifter som är offentliga hos den överlämnande myndigheten.

I de fall en bestämmelse om uppgiftsskyldighet innebär att uppgifterna endast får lämnas ut om det behövs i ett ärende hos Skatteverket kommer uppgifterna inte att kunna hämtas in i syfte att göra analyser och urval. Om sådana uppgifter väl finns i ett ärende kommer uppgifterna dock efter en prövning enligt föreslagen reglering och kraven i dataskyddsförordningen kunna behandlas även för att göra dataanalyser och urval.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas för dataanalyser och urval enligt 7 § första stycket 2. Begränsningar kan därmed finnas i förordning eller myndighetsföreskrifter.

13 § När personuppgifter behandlas för att göra dataanalyser och urval ska Skatteverket dokumentera avvägningen mellan det avsedda resultatet med åtgärden och intrånget i enskildas personliga integritet.

Även de metoder och sökbegrepp som används för att ta fram urval ska dokumenteras.

All dokumentation ska göras på ett sådant sätt att det möjliggör kontroll i efterhand.

Paragrafen, som inte har någon motsvarighet i skattedatabaslagen, innehåller krav på dokumentation och är en särskild skyddsåtgärd vid behandling av personuppgifter för att göra dataanalyser och urval. Övervägandena finns i avsnitt 14.11.3.

Enligt *första stycket* ska avvägningen mellan det avsedda resultatet med åtgärden och intrånget i enskildas personliga integritet dokumenteras. Det innebär att Skatteverket ska dokumentera bedömningen av vilka konsekvenser behandlingen kan få för personuppgiftsskyddet. I denna bedömning ska Skatteverket ta hänsyn till omständigheter såsom bl.a. uppgifternas art, omfattning och syftet med analyserna och urvalen. Myndigheten behöver även dokumentera det avsedda resultatet med åtgärden, dvs. vad dataanalyserna och urvalen förväntas leda till för resultat.

I de fall Skatteverket är skyldigt att göra en konsekvensbedömning enligt artikel 35 i dataskyddsförordningen och myndigheten därför redan har dokumenterat avvägningen mellan det avsedda resultatet med åtgärden och intrånget i enskildas personliga integritet på ett sätt som gör att det går att kontrollera i efterhand, har myndigheten även uppfyllt det aktuella dokumentationskravet.

Att myndigheten vid behandling av personuppgifter för att göra dataanalyser och urval behöver se till att åtgärden är proportionerlig framgår av andra författningar, såsom 5 § förvaltningslagen (2017:900) och dataskyddsförordningen.

Enligt *andra stycket* ska de metoder och sökbegrepp som används för att ta fram urval dokumenteras. Med metoder för att ta fram urval menas t.ex. urvalsmodeller som Skatteverket tar fram, utvecklar och tillämpar för att förebygga, förhindra och upptäcka fel i den verksamhet som omfattas av lagens tillämpningsområde. Dokumentationen ska vidare innebära att det i efterhand kan kontrolleras vilka sökbegrepp som har använts för att ta fram ett urval. Sökningar kan i detta sammanhang göras för att t.ex. söka igenom en informationsmängd och hitta de poster eller uppgiftskonstellationer där begreppet förekommer. Sökbegrepp kan också användas för att välja bort information. Utöver detta kan det handla om sökningar som görs för att sortera fram den information som kommer användas som underlag för en viss dataanalys, eller sökningar som görs bland urvalsträffar för att prioritera vilka av dessa som bör kontrolleras närmare.

Av *tredje stycket* framgår att all dokumentation ska göras på ett sådant sätt att det möjliggör kontroll i efterhand. Genom dokumen-

tationen ska det gå att följa upp att behandlingen endast avser uppgifter som får behandlas vid dataanalyser och urval samt att uppgifterna används för rätt ändamål. Dokumentationskravet innebär dock inte att myndigheterna måste redovisa exakt vilka uppgifter som behandlas. Det är tillräckligt att det framgår vilka kategorier av uppgifter som behandlas och uppgifternas art.

Det är upp till Skatteverket att bedöma i vilken form dokumentationen som bestämmelsen ställer krav på ska ske. Det avgörande är att det i efterhand går att kontrollera den gjorda proportionalitetsbedömningen samt vilka metoder och sökbegrepp som har använts för att ta fram urval.

Tillgång till personuppgifter

14 § Tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Åtkomsten till personuppgifter ska kontrolleras och följas upp regelbundet.

I paragrafen, som inte har någon motsvarighet i skattedatabaslagen, finns en bestämmelse om den interna tillgången till personuppgifter i Skatteverkets verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.

Första stycket innebär att Skatteverket ska begränsa tillgången till personuppgifter till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Myndigheten har härigenom ett ansvar för att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att personuppgifter inte sprids utanför den krets av personer som behöver ha tillgång till dessa för att kunna utföra sina arbetsuppgifter (jfr artikel 32 i dataskyddsförordningen).

Innebörden av bestämmelsen är att det ska finnas ett berättigat behov av åtkomst till personuppgifter. Den som är anställd vid Skatteverket ska alltså inte ges obegränsad tillgång till alla personuppgifter som behandlas vid myndigheten. Uttrycket var och en inkluderar såväl tillsvidareanställd personal som t.ex. personer med en tidsbegränsad anställning. Det ska finnas ett reellt behov eller behovet ska kunna förutses finnas i verksamheten. En medarbetare vid myndigheten får därmed ha åtkomst till sådana uppgifter som det är tänkbart att han eller hon behöver utifrån sina arbetsuppgifter.

Enligt *andra stycket* ska Skatteverket kontrollera och följa upp åtkomsten till personuppgifter regelbundet. Bestämmelsen innebär att myndigheten ska kunna upptäcka och åtgärda obehörig åtkomst. Kontroller ska genomföras systematiskt och återkommande och inte bara när Skatteverket av någon orsak har fått anledning att misstänka att obehörig åtkomst har förekommit. Kontroll kan t.ex. ske genom uppföljning av loggar. Det är dock upp till Skatteverket att närmare bestämma formerna för kontrollen.

Elektroniskt utlämnande av personuppgifter

15 § Personuppgifter får lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om begränsningar av möjligheten att lämna ut personuppgifter elektroniskt.

Paragrafen, som inte har någon motsvarighet i skattedatabaslagen, reglerar förutsättningarna för elektroniskt utlämnande av personuppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 11.7.5.

Av *första stycket* framgår att elektroniskt utlämnande är tillåtet om det inte är olämpligt. Med elektroniskt utlämnande avses såväl utlämnande genom direktåtkomst, varmed avses att en mottagare har direkt tillgång till någon annans register eller databas och därigenom på egen hand kan ta del av information (se HFD 2015 ref. 61), som annat elektroniskt utlämnande, varmed avses bl.a. utlämnande genom e-post eller direkt överföring från ett datorsystem till ett annat.

Bedömningen av om utlämnandet är olämpligt ska ske med beaktande av eventuella bestämmelser om sekretess, vad syftet med utlämnandet är, vem mottagaren är, vilka uppgifter det rör sig om samt om nödvändiga säkerhetsåtgärder är vidtagna. Elektroniskt utlämnande på andra sätt än genom direktåtkomst till andra offentliga aktörer bör som utgångspunkt anses vara lämpligt. Vid utlämnande genom direktåtkomst är större restriktivitet påkallad och bedömningen bör innefatta en noggrann prövning av vilka särskilda integritetsrisker ett sådant elektroniskt utlämnande kan innebära.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om begränsningar av möjligheterna att lämna ut personuppgifter elektroniskt.

Längsta tid för behandling

16 § Personuppgifter får inte behandlas under längre tid än som behövs med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att personuppgifter längst får behandlas under viss tid.

Paragrafen, som inte har någon motsvarighet i skattedatabaslagen, innehåller en huvudregel om längsta tid för behandling av personuppgifter vid Skatteverket. Övervägandena finns i avsnitten 12.4.3 och 12.4.5.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär en skyldighet för Skatteverket att upphöra med behandlingen av personuppgifter så snart personuppgifterna inte längre behövs med hänsyn till det ändamål för vilket de behandlas. Det innebär att personuppgifterna ska tas bort eller avidentifieras på ett sådant sätt att alla identifieringsmöjligheter försvinner. Bestämmelsen ställer krav på Skatteverket att kunna motivera fortsatt behandling av personuppgifter, t.ex. inför en tillsynsmyndighet. Om uppgiften behandlas för flera olika ändamål, får den dock fortsätta att behandlas för de andra ändamålen om behovet av behandling kvarstår för dessa. Bestämmelsen motsvarar principen om lagringsminimering, artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen, och utgör inte något hinder mot att uppgifter och handlingar bevaras enligt arkivlagens (1990:782) bestämmelser. När uppgifter inte längre behövs för ändamål i verksamheten kan de alltså fortsatt behandlas för arkivändamål av allmänt intresse.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om att personuppgifter längst får behandlas under viss tid. Sådana tidsfrister ska inte medföra avsteg från det krav som följer av den generella bestämmelsen i första stycket om att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som behövs med hänsyn till ändamålet.

Begränsning av information m.m. till den registrerade

17 § Vid behandling av personuppgifter på grund av samarbete enligt lagen (2012:843) om administrativt samarbete inom Europeiska unionen i fråga om beskattning ska artiklarna 13, 14.1 och 15 i EU:s dataskyddsförordning inte tillämpas, om sådana begränsningar är nödvändiga med hänsyn till ett

viktigt ekonomiskt eller finansiellt intresse hos Europeiska unionen eller en stat som ingår i unionen.

Paragrafen motsvarar i stort bestämmelsen i 3 kap. 2 a § skattedatabaslagen vilken infördes med anledning av artikel 25 i rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning och om upphävande av direktiv 77/799/EG (direktivet om administrativt samarbete) (jfr prop. 2012/13:4 s. 89 och 90 samt prop. 2017/18:95 s. 107 och 108). Vissa ändringar har gjorts i fråga om vilka artiklar i dataskyddsförordningen som i vissa fall inte behöver tillämpas med anledning av att artikel 25 i direktivet om administrativt samarbete har ändrats sedan bestämmelsen ursprungligen infördes. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.2.

Bestämmelsen anger under vilka förutsättningar tillämpningen av artiklarna 13, 14.1 och 15 i dataskyddsförordningen kan begränsas. Sådana begränsningar får göras om de är nödvändiga med hänsyn till ett viktigt ekonomiskt eller finansiellt intresse hos Europeiska unionen eller en stat som ingår i unionen.

Utöver de ändrade hänvisningarna till dataskyddsförordningen innebär bestämmelsen inte några förändringar i sak i förhållande till 3 kap. 2 a § skattedatabaslagen.

Begränsning av rätten att göra invändningar

18 § Artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning om rätten att göra invändningar gäller inte vid sådan behandling som är tillåten enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Paragrafen, som motsvarar 3 kap. 3 § skattedatabaslagen, innebär ett undantag från den rätt för registrerade att göra invändningar mot behandlingen av personuppgifter som regleras i artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning (jfr prop. 2017/18:95 s. 108). Övervägandena finns i avsnitt 7.8.1.

20.2 Förslaget till folkbokföringsdatalag

Genom förslaget upphävs lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (folkbokföringsdatabaslagen), och ersätts av en ny lag om dataskydd i Skatteverkets

folkbokföringsverksamhet som omfattas av folkbokföringsdatabaslagens tillämpningsområde, folkbokföringsdatalagen.

Innehållet i folkbokföringsdatalagen motsvarar i vissa delar innehållet i folkbokföringsdatabaslagen. I förhållande till folkbokföringsdatabaslagen har folkbokföringsdatalagen i högre grad anpassats till 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), i lagen benämnd EU:s dataskyddsförordning. Det innebär att nya paragrafer har tillkommit och att andra inte har någon motsvarighet i lagen. Den nya lagen har renodlats så att den enbart omfattar personuppgiftsbehandling, och inte behandling av uppgifter om avlidna. I den nya lagen finns inte några bestämmelser som reglerar Skatteverkets personuppgiftsbehandling inom en gemensamt tillgänglig databas. Den nya lagen innehåller inte heller någon särreglering av uppgiftslämnande genom direktåtkomst.

I övrigt är lagen inte längre kapitelindeldad. Med hänsyn till detta har några nya rubriker tillkommit och vissa andra har utgått. I folkbokföringsdatalagen finns också nya bestämmelser om Skatteverkets dataanalyser och urval och den längsta tid som personuppgifter får behandlas.

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att ge Skatteverket möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

I paragrafen, som inte har någon motsvarighet i folkbokföringsdatabaslagen, anges det övergripande syftet med lagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Bestämmelsen tydliggör lagens tvådelade syfte, dvs. att dels ge Skatteverket möjlighet att inom folkbokföringsverksamheten behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt, dels att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitten 7.4.1–7.4.3 och 7.4.6.

Av *första stycket* framgår att lagen är tillämplig vid behandling av personuppgifter. Det motsvarar nuvarande 1 kap. 1 § första stycket folkbokföringsdatabaslagen.

I artikel 4.1 och 4.2. i EU:s dataskyddsförordning finns definitioner av begreppen personuppgifter och behandling. Av definitionen av begreppet personuppgifter samt skäl 14 och 27 till dataskyddsförordningen följer att behandling av uppgifter som rör avlidna eller juridiska personer inte omfattas av lagens bestämmelser.

Lagen är tillämplig vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Vad som avses med Skatteverkets folkbokföringsverksamhet framgår av 3 §. Lagens materiella tillämpningsområde, dvs. att lagen ska tillämpas vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, är inte avsett att skilja sig från det tillämpningsområde som anges i 1 kap. 1 § första stycket folkbokföringsdatabaslagen, med undantag för behandling av personuppgifter i passmyndigheternas verksamhet som rör identitetskontroller enligt lagen (2022:1697) om samordningsnummer.

Personuppgiftsbehandling som utförs i verksamhet såsom intern tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av den egna verksamheten omfattas av lagen genom 2 och 3 §§. Däremot omfattar lagens tillämpningsområde inte behandling av personuppgifter vid t.ex. löpande administration och liknande, såsom hantering av uppgifter om personal, arbetssökande, uppdragstagare eller leverantörer.

I paragrafens *andra stycke*, som i sak delvis motsvarar 1 kap. 1 § första stycket folkbokföringsdatabaslagen, begränsas tillämpningsområdet till en viss typ av behandling av personuppgifter (jfr prop. 2000/01:33 s. 85 och 86). Lagen gäller endast då behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register. Bestämmelsen är utformad i nära anslutning till artikel 2.1 i dataskyddsförordningen och bör tolkas på samma sätt som den bestämmelsen. En definition av begreppet regis-

ter finns i artikel 4.6 i dataskyddsförordningen. Bestämmelsen innebär att behandling som inte omfattas av lagens tillämpningsområde t.ex. är minnesanteckningar som enbart förs på papper.

3 § Skatteverkets verksamhet enligt 2 § första stycket avser

1. folkbokföring,
2. samordningsnummer,
3. samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter,
4. framställning av personbevis och andra registerutdrag,
5. aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter,
6. uttag av urval av personuppgifter, och
7. annan liknande uppgift som Skatteverket ska utföra.

Av paragrafen, som inte har någon motsvarighet i folkbokföringsdatabaslagen, framgår vad som avses med begreppet folkbokföringsverksamhet i 2 § första stycket. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.6.

Enligt *punkterna 1* och *2* avses med folkbokföringsverksamhet folkbokföring och samordningsnummer. Begreppet folkbokföring har samma innebörd som i folkbokföringslagen (1991:481). Med samordningsnummer avses detsamma som i 1 kap. 1 § första stycket lagen (2022:1697) om samordningsnummer.

Av *punkt 3* framgår att med folkbokföringsverksamhet avses samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter. Med detta avses Skatteverkets uppgifter att fullgöra vissa kvalitetskontroller när uppgifter ska registreras och att göra kontroller och analyser av riktigheten av registrerade uppgifter.

Enligt *punkt 4* avses med folkbokföringsverksamhet också framställning av personbevis och andra registerutdrag.

Med folkbokföringsverksamhet avses också enligt *punkterna 5* och *6* aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter samt uttag av urval av personuppgifter. Lagen omfattar alltså bl.a. Skatteverkets verksamhet i fråga om att uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Den omfattar också myndighetens uppgift att förse andra med uppgifter från folkbokföringsverksamheten.

Slutligen framgår av *punkt 7* att även annan liknande uppgift som Skatteverket ska utföra är en del av folkbokföringsverksamheten och därmed omfattas av lagen. Med annan liknande uppgift åsyftas andra

uppgifter som är näraliggande övriga punkter. Det kan avse ärenden som Skatteverket handlägger inom ramen för folkbokföringsverksamheten vilka har sin materiella grund i annan lagstiftning än folkbokföringslagen. Det handlar exempelvis om bestämmelser i lagen (2016:1013) om personnamn avseende myndighetens prövning av frågor rörande personnamn och i äktenskapsbalken i fråga om myndighetens prövning av äktenskapshinder. Punkten omfattar också uppgifter med koppling till folkbokföringsverksamheten på så sätt att det följer av mer allmänna krav på myndigheten i t.ex. myndighetsförordningen (2007:515).

Förhållandet till annan reglering

4 § Denna lag innehåller bestämmelser som kompletterar 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), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Vid behandlingen av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

I paragrafen anges lagens förhållande till annan reglering. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.1.

Första stycket, som motsvarar 1 kap. 2 § folkbokföringsdatabaslagen, upplyser om att lagens bestämmelser kompletterar den reglering som finns i EU:s dataskyddsförordning (jfr prop. 2017/18:95 s. 108).

Andra stycket, som motsvarar 1 kap. 3 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, tydliggör lagens förhållande till lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, kallad dataskyddslagen (jfr prop. 2017/18:95 s. 109).

Personuppgiftsansvar

5 § Skatteverket är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför enligt denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

I paragrafen, som i sak delvis motsvarar 1 kap. 5 § folkbokföringsdatabaslagen, regleras att Skatteverket är personuppgiftsansvarig för den behandling som myndigheten utför enligt lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen (jfr prop. 2000/01:33 s. 206). Övervägandena finns i avsnitt 7.6.1 och 7.6.2.

En definition av begreppet personuppgiftsansvarig finns i artikel 4.7 i dataskyddsförordningen. Att Skatteverket är personuppgiftsansvarig innebär att myndigheten har en rad skyldigheter som måste uppfyllas enligt regleringen i dataskyddsförordningen. Exempelvis ska den personuppgiftsansvarige ansvara för och kunna visa att de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter enligt artikel 5 i dataskyddsförordningen efterlevs (artikel 5.2). Den personuppgiftsansvarige ska också t.ex. tillhandahålla information om personuppgiftsbehandlingen (artiklarna 12–14) samt genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs i enlighet med dataskyddsförordningen (artikel 24).

Ändamål

6 § Skatteverket får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för

1. att utföra verksamhet enligt 2 §, eller
2. att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i den verksamheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om ändamålen med behandlingen.

I paragrafen anges för vilka primära ändamål Skatteverket får behandla personuppgifter enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitten 8.4.3 och 14.8.

Av *första stycket* framgår att en förutsättning för att Skatteverket ska få behandla personuppgifter är att det är nödvändigt för att utföra viss verksamhet som myndigheten ansvarar för. Kravet på nöd-

vändighet innebär inte ett krav på att behandlingsåtgärden ska vara oundgänglig.

Enligt *första punkten*, som delvis motsvarar 1 kap. 4 § första stycket folkbokföringsdatabaslagen, får Skatteverket behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna utföra den verksamhet som anges i 2 § (jfr prop. 2000/01:33 s. 205 och 206). Till skillnad från 1 kap. 4 § folkbokföringsdatabaslagen anges inte några detaljerade ändamål. Ändamålet omfattar samtliga de ändamål som anges i de nuvarande bestämmelserna om detta i folkbokföringsdatabaslagen. Som exempel på sådan behandling kan nämnas att utföra samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter, handläggning av folkbokföringsärenden och aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter. Även behandling som är nödvändig för exempelvis tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten och för utveckling av nya digitala arbetssätt såsom testning av befintlig eller ny it-struktur omfattas av ändamålet.

Av *andra punkten*, som delvis motsvarar 1 kap. 4 a § folkbokföringsdatabaslagen, framgår att Skatteverket får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i verksamhet enligt 2 § (jfr prop. 2022/23:41 s. 59 och 60). Ändamålet omfattar alltså Skatteverkets dataanalyser och urval i kontrollverksamhet. Arbetet med dataanalyser och urval kan t.ex. avse att analysera avvikelser, mönster och samband för att identifiera ärenden eller subjekt där det finns störst risk för fel och som därför behöver kontrolleras särskilt. Ändamålet omfattar all den personuppgiftsbehandling som kan vara nödvändig vid Skatteverkets dataanalyser och urval. Det innebär att personuppgiftsbehandling i form av t.ex. inhämtning av uppgifter och fortsatt behandling av sådana uppgifter kommer att rymmas i bestämmelsen. Ändamålet omfattar också exempelvis uppföljning, utveckling och testning av analys- och urvalsmodeller.

Att personuppgiftsbehandling får ske för att förebygga, förhindra och upptäcka fel innebär att verktygen dataanalyser och urval inte enbart är möjliga att använda för efterhandskontroller utan också för att på ett så tidigt stadium som möjligt identifiera olika risker för felaktigheter redan innan det finns ett ärende. Begreppet fel ska tolkas brett i detta sammanhang. Det omfattar t.ex. avvikelser i förhållande

till materiella rättsregler, oegentligheter samt felaktigheter som beror på avsiktligt fusk eller misstag.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om ändamålen med behandlingen.

7 § Personuppgifter som behandlas enligt 6 § får också behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Paragrafen, som motsvarar 1 kap. 4 § andra stycket första meningen folkbokföringsdatabaslagen, är en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse om möjligheten att behandla personuppgifter för ändamål utöver de som anges i den primära ändamålsbestämmelsen i 6 §, (jfr prop. 2017/18:95 s. 109). Övervägandena finns i avsnitt 8.4.4.

8 § Personuppgifter som behandlas enligt 6 § får också behandlas för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket de samlades in.

Paragrafen, som motsvarar 1 kap. 4 § andra stycket andra meningen folkbokföringsdatabaslagen, innehåller en bestämmelse om den s.k. finalitetsprincipen i dataskyddsförordningen (jfr prop. 2017/18:95 s. 109). Övervägandena finns i avsnitt 8.4.5.

Känsliga personuppgifter

9 § 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.

Paragrafen, som delvis motsvarar 1 kap. 6 § folkbokföringsdatabaslagen, reglerar möjligheten till behandling av känsliga personuppgifter (prop. 2017/18:95 s. 109 och 110). Till skillnad från 1 kap. 7 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet omfattar bestämmelsen inte behandling av uppgifter om lagöverträdelse. Bestämmelsen är inte heller avgränsad till om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. Den innehåller inte heller något krav på att tillåt-

ligheten av behandling av sådana uppgifter annars särskilt ska anges i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Bestämmelsen innebär ett undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter som finns i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. Den ersätter den generella bestämmelsen i 3 kap. 3 § första stycket dataskyddslagen om behandling av känsliga personuppgifter för ett viktigt allmänt intresse, vilken annars gäller där sektorspecifik reglering saknas (prop. 2017/18:105 s. 91). Bestämmelsen ersätter dock varken artikel 6 eller artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen.

De kategorier av personuppgifter som får behandlas med stöd av bestämmelsen är de som avses i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen, dvs. personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. I artikel 4.13 och 4.14 i dataskyddsförordningen finns definitioner av genetiska och biometriska uppgifter. I artikel 4.15 i dataskyddsförordningen definieras uppgifter om hälsa.

Skatteverket får enligt bestämmelsen behandla känsliga personuppgifter om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Begreppet nödvändigt innebär inte ett krav på att behandlingsåtgärden ska vara oundgänglig (jfr prop. 2017/18:105 s. 194). Behandlingen måste dock alltid kunna motiveras på grundval av de uppgifter myndigheten har att utföra. I kravet på nödvändighet ligger även att känsliga personuppgifter inte får behandlas om syftet med behandlingen kan uppnås genom andra medel, t.ex. genom att anonymisera uppgifterna eller att i stället behandla andra typer av uppgifter.

Sökbegränsningar

10 § Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.

Förbudet omfattar dock inte sökningar i en viss handling eller i ett visst ärende.

Paragrafen, som delvis motsvarar 2 kap. 11 § folkbokföringsdatabaslagen, reglerar sökbegränsningar avseende känsliga personuppgifter (jfr prop. 2000/01:33 s. 208). Till skillnad från 2 kap. 11 § lagen om

behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet utgår bestämmelsen från syftet med en sökning. Bestämmelsen är inte heller begränsad till sökning i en viss databas och omfattar inte uppgifter om lagöverträdelse. Övervägandena finns i avsnitten 10.9.1 och 10.9.2.

Enligt *första stycket* är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Definitionen av känsliga personuppgifter finns i 9 §, som hänvisar till artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning. Bestämmelsen innebär att Skatteverket inte får utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer som t.ex. har en viss politisk åsikt, religiös åskådning eller sexuell läggning. Sökbegränsningen omfattar alla tekniska åtgärder som innebär att uppgifter används för att strukturera eller systematisera information i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Om syftet med en sökning inte är att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter är den tillåten, även om känsliga personuppgifter används vid sökningen. Bestämmelsen hindrar därmed inte sökningar som görs t.ex. för att utöva tillsyn, ta fram verksamhetsstatistik, för registervård eller för att söka efter ett namn (prop. 2017/18:105 s. 91 och prop. 2022/23:34 s. 208). Det är dock inte tillåtet att utföra sökningar som innebär att personer kartläggs på grundval av känsliga personuppgifter.

I *andra stycket* anges att förbudet inte omfattar sökningar som sker i en viss handling eller i ett visst ärende. Undantaget innebär att den enskilde medarbetaren vid Skatteverket kan göra sökningar på t.ex. känsliga personuppgifter i en viss handling eller i ett visst enskilt ärende.

11 § Det är förbjudet att som sökbegrepp använda uppgifter om make, barn, föräldrar, vårdnadshavare eller annan vuxen person än förälder eller vårdnadshavare hos vilken ett barn under 18 år är bosatt som den registrerade har samband med inom folkbokföringen om sambandet är grundat på adoption.

Paragrafen, som delvis motsvarar 2 kap. 10 § folkbokföringsdatabaslagen, reglerar vilka sökbegrepp som är förbjudet att använda inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (jfr prop. 2000/01:33 s. 208). Övervägandena finns i avsnitt 10.9.3.

Bestämmelsen innebär att det under alla förhållanden är förbjudet att använda uppgifter om vissa relationssamband som är grundat på

adoption som sökbegrepp. Paragrafen kompletterar därmed sökförbudet i 10 § och är till skillnad från den senare bestämmelsen utformad som ett absolut sökförbud då den inte utgår från syftet med en sökning. Till följd av systematiken i den nya lagen är bestämmelsen generellt utformad i förhållande till 2 kap. 10 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Det innebär att den är tillämplig vid varje slags sökning som utförs, dvs. den är inte begränsad till sökning i en viss databas.

Särskilda bestämmelser om dataanalyser och urval

12 § För att göra dataanalyser och urval enligt 6 § första stycket 2 får följande personuppgifter behandlas:

1. uppgifter som Skatteverket förfogar över eller samlar in till följd av verksamhet enligt 2 §, och

2. uppgifter som lämnas till Skatteverket för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas för sådana dataanalyser och urval.

Paragrafen, som inte har någon motsvarighet i folkbokföringsdatabaslagen, innehåller en begränsning av vilka personuppgifter som får behandlas för att göra dataanalyser och urval för att förebygga, förhindra och upptäcka fel. Övervägandena finns i avsnitt 14.9.2.

Första stycket tydliggör att Skatteverket inte får behandla uppgifter som det inte finns stöd för att behandla till följd av myndighetens uppdrag. Regleringen möjliggör dock insamling och vidarebehandling av personuppgifter för att göra aktuella dataanalyser och urval. Vilka uppgifter som är relevanta att behandla för dataanalyser och urval följer av den materiella verksamhetsregleringen. Skatteverket behöver alltid säkerställa att behandlingen är förenlig med dataskyddsförordningen.

Enligt *första punkten* får Skatteverket behandla personuppgifter som myndigheten förfogar över eller samlar in till följd av verksamhet enligt 2 §. Med uppgifter som Skatteverket förfogar över avses sådana uppgifter som myndigheten redan har tillgång till som en följd av sin verksamhet, t.ex. i fråga om handläggning av ärenden. Uppgifterna kan exempelvis ha samlats in från enskilda som har ett ärende

hos myndigheten eller så kan uppgifter ha överlämnats från andra myndigheter.

Med uppgifter som Skatteverket samlar in till följd av verksamhet enligt 2 § avses uppgifter som myndigheten har stöd för att samla in i sin verksamhet till följd av utförandet av sina uppgifter. Insamlingen kan t.ex. ske i syfte att handlägga ärenden eller direkt för att göra dataanalyser urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel. Det rör sig med andra ord om uppgifter som myndigheten ännu inte har samlat in och den därför inte heller förfogar över till följd av t.ex. handläggning av ärenden. Det kan exempelvis vara uppgifter som hämtas in från öppna källor hos andra myndigheter vilka i förekommande fall innehåller personuppgifter.

Enligt *andra punkten* får Skatteverket behandla personuppgifter som lämnas till myndigheten för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Bestämmelsen omfattar uppgifter som t.ex. en annan myndighet eller självständig verksamhetsgren inom Skatteverket lämnar i enlighet med en i lag eller förordning föreskriven uppgiftsskyldighet på begäran av Skatteverket, uppgifter som lämnas till Skatteverket med stöd av den s.k. general-klausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller uppgifter som i övrigt lämnas till myndigheten med stöd av bestämmelser i lag eller förordning. Det kan röra sig om både sekretessbelagda uppgifter och uppgifter som är offentliga hos den överlämnande myndigheten.

I de fall en bestämmelse om uppgiftsskyldighet innebär att uppgifterna endast får lämnas ut om det behövs i ett ärende hos Skatteverket kommer uppgifterna inte att kunna hämtas in i syfte att göra analyser och urval. Om sådana uppgifter väl finns i ett ärende kommer uppgifterna dock efter en prövning enligt föreslagen reglering och kraven i dataskyddsförordningen kunna behandlas även för att göra dataanalyser och urval.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas för dataanalyser och urval enligt 6 § första stycket 2. Begränsningar kan därmed finnas i förordning eller myndighetsföreskrifter.

13 § När personuppgifter behandlas för att göra dataanalyser och urval ska Skatteverket dokumentera avvägningen mellan det avsedda resultatet med åtgärden och intrånget i enskildas personliga integritet.

Även de metoder och sökbegrepp som används för att ta fram urval ska dokumenteras.

All dokumentation ska göras på ett sådant sätt att det möjliggör kontroll i efterhand.

Paragrafen, som delvis motsvarar 2 a kap. 5 § folkbokföringsdatabaslagen, innehåller krav på dokumentation och är en särskild skyddsåtgärd vid behandling av personuppgifter för att göra dataanalyser och urval (jfr prop. 2022/23:41 s. 61). Övervägandena finns i avsnitt 14.11.3.

Enligt *första stycket* ska avvägningen mellan det avsedda resultatet med åtgärden och intrånget i enskildas personliga integritet dokumenteras. Det innebär att Skatteverket ska dokumentera bedömningen av vilka konsekvenser behandlingen kan få för personuppgiftsskyddet. I denna bedömning ska Skatteverket ta hänsyn till omständigheter såsom bl.a. uppgifternas art, omfattning och syftet med analyserna och urvalen. Myndigheten behöver även dokumentera det avsedda resultatet med åtgärden, dvs. vad dataanalyserna och urvalen förväntas leda till för resultat.

I de fall Skatteverket är skyldigt att göra en konsekvensbedömning enligt artikel 35 i dataskyddsförordningen och myndigheten därför redan har dokumenterat avvägningen mellan det avsedda resultatet med åtgärden och intrånget i enskildas personliga integritet på ett sätt som gör att det går att kontrollera i efterhand, har myndigheten även uppfyllt det aktuella dokumentationskravet.

Att myndigheten vid behandling av personuppgifter för att göra dataanalyser och urval behöver se till att åtgärden är proportionerlig framgår av andra författningar, såsom 5 § förvaltningslagen (2017:900) och dataskyddsförordningen.

Enligt *andra stycket* ska de metoder och sökbegrepp som används för att ta fram urval dokumenteras. Med metoder för att ta fram urval menas t.ex. urvalsmodeller som Skatteverket tar fram, utvecklar och tillämpar för att förebygga, förhindra och upptäcka fel i den verksamhet som omfattas av lagens tillämpningsområde. Dokumentationen ska vidare innebära att det i efterhand kan kontrolleras vilka sökbegrepp som har använts för att ta fram ett urval. Sökningar kan i detta sammanhang göras för att t.ex. söka igenom en informationsmängd och hitta de poster eller uppgiftskonstellationer där begreppet förekommer. Sökbegrepp kan också användas för att välja bort information. Utöver detta kan det handla om sökningar som görs för att

sortera fram den information som kommer användas som underlag för en viss dataanalys, eller sökningar som görs bland urvalsträffar för att prioritera vilka av dessa som bör kontrolleras närmare.

Av *tredje stycket* framgår att all dokumentation ska göras på ett sådant sätt att det möjliggör kontroll i efterhand. Genom dokumentationen ska det gå att följa upp att behandlingen endast avser uppgifter som får behandlas vid dataanalyser och urval samt att uppgifterna används för rätt ändamål. Dokumentationskravet innebär dock inte att myndigheterna måste redovisa exakt vilka uppgifter som behandlas. Det är tillräckligt att det framgår vilka kategorier av uppgifter som behandlas och uppgifternas art.

Det är upp till Skatteverket att bedöma i vilken form dokumentationen som bestämmelsen ställer krav på ska ske. Det avgörande är att det i efterhand går att kontrollera den gjorda proportionalitetsbedömningen samt vilka metoder och sökbegrepp som har använts för att ta fram urval.

Tillgång till personuppgifter

14 § Tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Åtkomsten till personuppgifter ska kontrolleras och följas upp regelbundet.

I paragrafen, som inte har någon motsvarighet i folkbokföringsdatabaslagen, finns en bestämmelse om den interna tillgången till personuppgifter i Skatteverkets verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.

Första stycket innebär att Skatteverket ska begränsa tillgången till personuppgifter till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Myndigheten har härigenom ett ansvar för att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att personuppgifter inte sprids utanför den krets av personer som behöver ha tillgång till dessa för att kunna utföra sina arbetsuppgifter (jfr artikel 32 i dataskyddsförordningen).

Innebörden av bestämmelsen är att det ska finnas ett berättigat behov av åtkomst till personuppgifter. Den som är anställd vid Skatteverket ska alltså inte ges obegränsad tillgång till alla personuppgifter som behandlas vid myndigheten. Uttrycket var och en inkluderar såväl tillsvidareanställd personal som t.ex. personer med en tidsbegrän-

sad anställning. Det ska finnas ett reellt behov eller behovet ska kunna förutses finnas i verksamheten. En medarbetare vid myndigheten får därmed ha åtkomst till sådana uppgifter som det är tänkbart att han eller hon behöver utifrån sina arbetsuppgifter.

Enligt *andra stycket* ska Skatteverket kontrollera och följa upp åtkomsten till personuppgifter regelbundet. Bestämmelsen innebär att myndigheten ska kunna upptäcka och åtgärda obehörig åtkomst. Kontroller ska genomföras systematiskt och återkommande och inte bara när Skatteverket av någon orsak har fått anledning att misstänka att obehörig åtkomst har förekommit. Kontroll kan t.ex. ske genom uppföljning av loggar. Det är dock upp till Skatteverket att bestämma de närmare formerna för kontrollen.

Elektroniskt utlämnande av personuppgifter

15 § Personuppgifter får lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om begränsningar av möjligheten att lämna ut personuppgifter elektroniskt.

Paragrafen, som inte har någon motsvarighet i folkbokföringsdatabaslagen, reglerar förutsättningarna för elektroniskt utlämnande av personuppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 11.7.5.

Av *första stycket* framgår att elektroniskt utlämnande är tillåtet om det inte är olämpligt. Med elektroniskt utlämnande avses såväl utlämnande genom direktåtkomst, varmed avses att en mottagare har direkt tillgång till någon annans register eller databas och därigenom på egen hand kan ta del av information (se HFD 2015 ref. 61), som annat elektroniskt utlämnande, varmed avses bl.a. utlämnande genom e-post eller direkt överföring från ett datorsystem till ett annat.

Bedömningen av om utlämnandet är olämpligt ska ske med beaktande av eventuella bestämmelser om sekretess, vad syftet med utlämnandet är, vem mottagaren är, vilka uppgifter det rör sig om samt om nödvändiga säkerhetsåtgärder är vidtagna. Elektroniskt utlämnande på andra sätt än genom direktåtkomst till andra offentliga aktörer bör som utgångspunkt anses vara lämpligt. Vid utlämnande genom direktåtkomst är större restriktivitet påkallad och bedömningen bör innefatta en noggrann prövning av vilka särskilda integritetsrisker ett sådant elektroniskt utlämnande kan innebära.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om begränsningar av möjligheterna att lämna ut personuppgifter elektroniskt.

Längsta tid för behandling

16 § Personuppgifter får inte behandlas under längre tid än som behövs med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att personuppgifter längst får behandlas under viss tid.

Paragrafen, som inte som inte har någon motsvarighet i folkbokföringsdatabaslagen, innehåller en huvudregel om längsta tid för behandling av personuppgifter vid Skatteverket. Övervägandena finns i avsnitten 12.4.3 och 12.4.5.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär en skyldighet för Skatteverket att upphöra med behandlingen av personuppgifter så snart personuppgifterna inte längre behövs med hänsyn till det ändamål för vilket de behandlas. Det innebär att personuppgifterna ska tas bort eller avidentifieras på ett sådant sätt att alla identifieringsmöjligheter försvinner. Bestämmelsen ställer krav på Skatteverket att kunna motivera fortsatt behandling av personuppgifter, t.ex. inför en tillsynsmyndighet. Om uppgiften behandlas för flera olika ändamål, får den dock fortsätta att behandlas för de andra ändamålen om behovet av behandling kvarstår för dessa. Bestämmelsen motsvarar principen om lagringsminimering, artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen, och utgör inte något hinder mot att uppgifter och handlingar bevaras enligt arkivlagens (1990:782) bestämmelser. När uppgifter inte längre behövs för ändamål i verksamheten kan de alltså fortsatt behandlas för arkivändamål av allmänt intresse.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om att personuppgifter längst får behandlas under viss tid. Sådana tidsfrister ska inte medföra avsteg från det krav som följer av den generella bestämmelsen i första stycket om att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som behövs med hänsyn till ändamålet.

Begränsning av rätten att göra invändningar

17 § Artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning om rätten att göra invändningar gäller inte vid sådan behandling som är tillåten enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Paragrafen, som motsvarar 3 kap. 1 § folkbokföringsdatabaslagen, innebär ett undantag från den rätt för registrerade att göra invändningar mot behandlingen av personuppgifter som regleras i artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning (jfr prop. 2017/18:95 s. 110). Övervägandena finns i avsnitt 7.8.1.

20.3 Förslaget till tulldatalag

Genom förslaget upphävs lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet (tulldatabaslagen), och ersätts av en ny lag om dataskydd i Tullverkets verksamhet som omfattas av tulldatabaslagens tillämpningsområde, tulldatalagen.

Innehållet i tulldatalagen motsvarar i vissa delar innehållet i tulldatabaslagen. I förhållande till tulldatabaslagen har tulldatalagen i högre grad anpassats till 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), i lagen benämnd EU:s dataskyddsförordning. Det innebär att nya paragrafer har tillkommit och att andra inte har någon motsvarighet i lagen. Den nya lagen har renodlats så att den enbart omfattar personuppgiftsbehandling, och inte behandling av uppgifter om juridiska personer. I den nya lagen finns inte några bestämmelser som reglerar Tullverkets personuppgiftsbehandling inom en gemensamt tillgänglig databas, eller bestämmelser om gallring. Den nya lagen innehåller inte heller någon särreglering av uppgiftslämnande genom direktåtkomst.

I övrigt är lagen inte längre kapitelindeldad. Med hänsyn till detta har några nya rubriker tillkommit och vissa andra har utgått. I tulldatalagen finns också nya bestämmelser om Tullverkets dataanalyser och urval och den längsta tid som personuppgifter får behandlas.

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att ge Tullverket möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

I paragrafen, som inte har någon motsvarighet i tulldatabaslagen, anges det övergripande syftet med lagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Bestämmelsen tydliggör lagens tvådelade syfte, dvs. att dels ge Tullverket möjlighet att inom den verksamhet som omfattas av lagens tillämpningsområde enligt 2 § behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt, dels att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter i Tullverkets verksamhet

1. med bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av tull, skatt och avgifter,
2. med övervakning, revision och annan analys eller kontroll,
3. i fråga om förbud och restriktioner i samband med in- och utförsel av varor och i samband med att varor hänförs till ett tullförfarande,
4. med fullgörande av förpliktelser som följer av internationella åtaganden, och
5. med annan liknande uppgift som Tullverket ska utföra.

Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitten 7.4.1–7.4.3 och 7.4.7.

Av *första stycket* framgår att lagen är tillämplig vid behandling av personuppgifter. Det motsvarar nuvarande 1 kap. 1 § första stycket tultdatabaslagen.

I artikel 4.1 och 4.2. i EU:s dataskyddsförordning finns definitioner av begreppen personuppgifter och behandling. Av definitionen av begreppet personuppgifter samt skäl 14 och 27 till dataskyddsförordningen följer att behandling av uppgifter som rör avlidna eller juridiska personer inte omfattas av lagens bestämmelser.

Lagen är tillämplig vid behandling av personuppgifter i vissa delar av Tullverkets verksamhet. Lagens materiella tillämpningsområde, dvs. att lagen ska tillämpas vid behandling av personuppgifter i Tull-

verkets verksamhet, är inte avsett att skilja sig från det tillämpningsområde som anges i 1 kap. 1 § första stycket tulldataslagen.

Enligt *punkt 1* ska lagen tillämpas vid behandling av personuppgifter i Tullverkets verksamhet med bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av tull, skatt och avgifter. Lagen omfattar alltså myndighetens utförande av sådana uppgifter som är ett led i Tullverkets fiskala verksamhet.

Av *punkt 2* framgår att lagen ska tillämpas i Tullverkets verksamhet med övervakning, revision och annan analys eller kontroll. Det utgör en stor och mycket nödvändig del av Tullverkets verksamhet och utfallet av sådana åtgärder ligger ofta till grund för bl.a. myndighetens bestämmande av tull, skatt och avgifter.

I *punkt 3* anges att lagen omfattar Tullverkets verksamhet i fråga om förbud och restriktioner i samband med in- och utförsel av varor och i samband med att varor hänförs till ett tullförfarande. Av bestämmelsen följer att lagen omfattar Tullverkets uppgifter som följer av de särskilda import- eller exportbestämmelser, dvs. restriktioner, som finns för vissa varor och som främst härrör från EU-rättslig reglering.

Punkt 4 innebär att Tullverkets behandling av personuppgifter vid fullgörande av förpliktelser som följer av internationella åtaganden omfattas av lagen. Med sådan verksamhet avses Tullverkets skyldigheter enligt bl.a. EU-rättslig lagstiftning, såsom inom bl.a. tull- och punktskatteområdet.

Slutligen framgår av *punkt 5* att även annan liknande uppgift som Tullverket ska utföra omfattas av lagen. Med annan liknande uppgift åsyftas andra uppgifter som är näraliggande Tullverkets verksamhet enligt övriga punkter. Det kan t.ex. avse myndighetens uppgifter att informera allmänheten om tillstånd och om certifikat för godkända ekonomiska aktörer och förebyggande informationsinsatser och service som förklarar hur tullproceduren går till. Punkten omfattar också uppgifter med koppling till Tullverkets verksamhet på så sätt att det följer av mer allmänna krav på myndigheten i t.ex. myndighetsförordningen (2007:515).

Personuppgiftsbehandling som utförs i verksamhet såsom intern tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av den egna verksamheten omfattas av lagen genom 2 §. Däremot omfattar lagens tillämpningsområde inte behandling av personuppgifter vid t.ex. löpande admi-

nistration och liknande, såsom hantering av uppgifter om personal, arbetssökande, uppdragstagare eller leverantörer.

I paragrafens *andra stycke*, som i sak delvis motsvarar 1 kap. 1 § första stycket tulldatabaslagen, begränsas tillämpningsområdet till en viss typ av behandling av personuppgifter (jfr prop. 2000/01:33 s. 85 och 86). Lagen gäller endast då behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register. Bestämmelsen är utformad i nära anslutning till artikel 2.1 i dataskyddsförordningen och bör tolkas på samma sätt som den bestämmelsen. En definition av begreppet register finns i artikel 4.6 i dataskyddsförordningen. Bestämmelsen innebär att behandling som inte omfattas av lagens tillämpningsområde t.ex. är minnesanteckningar som enbart förs på papper.

3 § Lagen gäller inte vid behandling av personuppgifter som omfattas av lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

Bestämmelserna i denna lag gäller inte heller vid Tullverkets behandling av personuppgifter i Europeiska unionens gemensamma informationssystem.

I paragrafen föreskrivs att lagen inte gäller vid behandling av personuppgifter som omfattas av lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Vidare föreskrivs ett undantag från lagens tillämpningsområde i fråga om behandling av personuppgifter som Tullverket utför i Europeiska unionens gemensamma informationssystem. Övervägandena finns i avsnitten 7.4.4 och 7.4.7.

Första stycket motsvarar i sak 1 kap. 1 § tredje stycket tulldatabaslagen (jfr prop. 2017/18:269 s. 385). Av bestämmelsen följer att lagen inte gäller vid behandling av personuppgifter som Tullverket utför inom den brottsbekämpande verksamheten.

I paragrafens *andra stycke*, som inte har någon motsvarighet i tulldatabaslagen, utesluts behandling av personuppgifter i Europeiska unionens gemensamma informationssystem från lagens tillämpningsområde. Med EU:s gemensamma informationssystem avses system som används gemensamt av medlemsstaterna inom EU för insamling, registrering, strukturering, lagring, bearbetning, användning eller andra liknande behandlingar av personuppgifter. Med behandling av uppgifter i sådana EU-gemensamma informationssystem avses sådan behandling som Tullverket utför i systemen av t.ex. uppgifter som

myndigheten eller andra medlemsstaters myndigheter lämnar eller har lämnat över till informationssystemen och som sedan finns i dessa.

Undantaget avser alltså inte behandling av uppgifter som enbart utförs i Tullverkets egna interna system som inte är förvaltade och utformade av EU-kommissionen, något annat EU-organ eller av EU-kommissionen och medlemsstaterna gemensamt där myndigheten kan bestämma ändamålen och medlen för behandlingen. Undantaget omfattar inte heller behandling av uppgifter som Tullverket hämtar in från de EU-gemensamma informationssystemen i syfte att behandlas inom myndighetens egna verksamhetssystem i enlighet med EU-rättslig reglering. När uppgifterna däremot övergår till sådana EU-gemensamma informationssystem och behandlas i dessa gäller inte lagen. Det kan dock fortfarande vara så att Tullverket anses personuppgiftsansvarig för behandlingen även i de EU-gemensamma informationssystemen enligt t.ex. bestämmelser i materiell EU-rättslig reglering. Undantaget är alltså inte nödvändigtvis knutet till personuppgiftsansvaret. Det väsentliga för lagens tillämplighet är om uppgifterna behandlas i de EU-gemensamma informationssystemen. Det kan också vara så att samma uppgifter, oavsett på vilken grund de är inhämtade, kan behandlas i EU-gemensamma informationssystem och i de egna verksamhetssystemen samtidigt. Lagen kan alltså vara tillämplig på samma uppgifter som egentligen samlats in enbart för att överföras till ett EU-gemensamt informationssystem, så länge uppgifterna även behandlas i myndighetens egna verksamhetssystem.

För behandling av personuppgifter som inte omfattas av lagen kommer i första hand EU:s dataskyddsförordning och de materiella bestämmelser som reglerar det EU-gemensamma arbetet i stället att gälla för behandlingen.

Förhållandet till annan reglering

4 § Denna lag innehåller bestämmelser som kompletterar 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), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Vid behandlingen av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförord-

ning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

I paragrafen anges lagens förhållande till annan reglering. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.1.

Första stycket, som motsvarar 1 kap. 2 § tulldatabaslagen, upplyser om att lagens bestämmelser kompletterar den reglering som finns i EU:s dataskyddsförordning (jfr prop. 2017/18:95 s. 117).

Andra stycket, som motsvarar 1 kap. 3 § tulldatabaslagen, tydliggör lagens förhållande till lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, kallad dataskyddslagen (jfr prop. 2017/18:95 s. 117).

Personuppgiftsansvar

5 § Tullverket är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför enligt denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

I paragrafen, som i sak motsvarar 1 kap. 6 § tulldatabaslagen, regleras att Tullverket är personuppgiftsansvarig för den behandling som myndigheten utför enligt lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen (jfr prop. 2000/01:33 s. 221). Övervägandena finns i avsnitt 7.6.1.

En definition av begreppet personuppgiftsansvarig finns i artikel 4.7 i dataskyddsförordningen. Att Tullverket är personuppgiftsansvarig innebär att myndigheten har en rad skyldigheter som måste uppfyllas enligt regleringen i dataskyddsförordningen. Exempelvis ska den personuppgiftsansvarige ansvara för och kunna visa att de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter enligt artikel 5 i dataskyddsförordningen efterlevs (artikel 5.2). Den personuppgiftsansvarige ska också t.ex. tillhandahålla information om personuppgiftsbehandlingen (artiklarna 12–14) samt genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs i enlighet med dataskyddsförordningen (artikel 24).

Ändamål

6 § Tullverket får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för

1. att utföra verksamhet enligt 2 §, eller
2. att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i den verksamheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om ändamålen med behandlingen.

I paragrafen anges för vilka primära ändamål Tullverket får behandla personuppgifter enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitten 8.4.3 och 14.8.

Av *första stycket* framgår att en förutsättning för att Tullverket ska få behandla personuppgifter är att det är nödvändigt för att utföra viss verksamhet som myndigheten ansvarar för. Kravet på nödvändighet innebär inte ett krav på att behandlingsåtgärden ska vara oundgänglig.

Enligt *första punkten*, som delvis motsvarar 1 kap. 4 § tulldatabaslagen, får Tullverket behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna utföra den verksamhet som anges i 2 § (jfr prop. 2000/01:33 s. 220 och 221). Till skillnad från 1 kap. 4 § tulldatabaslagen anges inte några detaljerade ändamål. Ändamålet omfattar samtliga de ändamål som anges i de nuvarande bestämmelserna om detta i tulldatabaslagen. Som exempel på sådan behandling kan nämnas bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av tull, annan skatt och avgifter och övervakning, revision och annan analys- eller kontrollverksamhet. Även behandling som är nödvändig för exempelvis tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten och för utveckling av nya digitala arbetssätt såsom testning av befintlig eller ny it-struktur omfattas av ändamålet.

Av *andra punkten*, som inte har någon motsvarighet i tulldatabaslagen, framgår att Tullverket får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i verksamhet enligt 2 §. Ändamålet omfattar alltså Tullverkets dataanalyser och urval i kontrollverksamhet. Arbetet med dataanalyser och urval kan t.ex. avse att analysera avvikelser, mönster och samband för att identifiera ärenden eller subjekt där det finns störst risk för fel och som därför behöver kontrolleras särskilt. Ändamålet omfattar all den personuppgiftsbehandling som kan vara nödvändig vid Tullverkets dataanalyser och urval. Det

innebär att personuppgiftsbehandling i form av t.ex. inhämtning av uppgifter och fortsatt behandling av sådana uppgifter kommer att rymmas i bestämmelsen. Ändamålet omfattar också exempelvis uppföljning, utveckling och testning av analys- och urvalsmodeller.

Att personuppgiftsbehandling får ske för att förebygga, förhindra och upptäcka fel innebär att verktygen dataanalyser och urval inte enbart är möjliga att använda för efterhandskontroller utan också för att på ett så tidigt stadium som möjligt identifiera olika risker för felaktigheter redan innan det finns ett ärende. Begreppet fel ska tolkas brett i detta sammanhang. Det omfattar t.ex. avvikelser i förhållande till materiella rättsregler, oegentligheter samt felaktigheter som beror på avsiktligt fusk eller misstag.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om ändamålen med behandlingen.

7 § Personuppgifter som behandlas enligt 6 § får också behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Paragrafen, som motsvarar 1 kap. 5 § 3 tulldatabaslagen, är en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse om möjligheten att behandla personuppgifter för ändamål utöver de som anges i den primära ändamålsbestämmelsen i 6 § (jfr prop. 2017/18:95 s. 118). Övervägandena finns i avsnitt 8.4.4.

8 § Personuppgifter som behandlas enligt 6 § får också behandlas för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket de samlades in.

Paragrafen, som motsvarar 1 kap. 5 § 4 tulldatabaslagen, innehåller en bestämmelse om den s.k. finalitetsprincipen i dataskyddsförordningen (jfr prop. 2017/18:95 s. 118). Övervägandena finns i avsnitt 8.4.5.

Känsliga personuppgifter

9 § 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.

Paragrafen, som delvis motsvarar 1 kap. 7 § tuldatabaslagen, reglerar möjligheten till behandling av känsliga personuppgifter (prop. 2017/18:95 s. 118 och 119). Till skillnad från 1 kap. 7 § tuldatabaslagen omfattar bestämmelsen inte behandling av uppgifter om lagöverträdelser. Bestämmelsen är inte heller avgränsad till om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. Den innehåller inte heller något krav på att tillåtligheten av behandling av sådana uppgifter annars särskilt ska anges i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Bestämmelsen innebär ett undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter som finns i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. Den ersätter den generella bestämmelsen i 3 kap. 3 § första stycket dataskyddslagen om behandling av känsliga personuppgifter för ett viktigt allmänt intresse, vilken annars gäller där sektorspecifik reglering saknas (prop. 2017/18:105 s. 91). Bestämmelsen ersätter dock varken artikel 6 eller artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen.

De kategorier av personuppgifter som får behandlas med stöd av bestämmelsen är de som avses i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen, dvs. personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. I artikel 4.13 och 4.14 i dataskyddsförordningen finns definitioner av genetiska och biometriska uppgifter. I artikel 4.15 i dataskyddsförordningen definieras uppgifter om hälsa.

Tullverket får enligt bestämmelsen behandla känsliga personuppgifter om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Begreppet nödvändigt innebär inte ett krav på att behandlingsåtgärden ska vara oundgänglig (jfr prop. 2017/18:105 s. 194). Behandlingen måste dock alltid kunna motiveras på grundval av de uppgifter myndigheten har att utföra. I kravet på nödvändighet ligger även att känsliga personuppgifter inte får behandlas om syftet med behandlingen kan uppnås genom andra medel, t.ex. genom att anonymisera uppgifterna eller att i stället behandla andra typer av uppgifter.

Sökbegränsningar

10 § Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.

Förbudet omfattar dock inte sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på personuppgifter om etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning, om sökningen är nödvändig för att utföra en uppgift i verksamhet som omfattas av denna lag. Förbudet omfattar inte heller sökningar i en viss handling eller i ett visst ärende.

Paragrafen, som delvis motsvarar 2 kap. 9 § tulldatabaslagen, reglerar sökbegränsningar avseende känsliga personuppgifter (jfr prop. 2000/01:33 s. 223 och 224). Till skillnad från 2 kap. 9 § tulldatabaslagen utgår bestämmelsen från syftet med en sökning. Bestämmelsen är inte heller begränsad till sökning i en viss databas och omfattar inte uppgifter om lagöverträdelse. Den innehåller vidare vissa undantag hänförliga till behovet av att kunna göra vissa sökningar som inte har någon motsvarighet i dag. Övervägandena finns i avsnitten 10.9.1 och 10.9.2.

Enligt *första stycket* är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Definitionen av känsliga personuppgifter finns i 9 §, som hänvisar till artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning. Bestämmelsen innebär att Tullverket inte får utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på t.ex. biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person. Sökbegränsningen omfattar alla tekniska åtgärder som innebär att uppgifter används för att strukturera eller systematisera information i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Om syftet med en sökning inte är att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter är den tillåten, även om känsliga personuppgifter används vid sökningen. Bestämmelsen hindrar därmed inte sökningar som görs t.ex. för att utöva tillsyn, ta fram verksamhetsstatistik, för registervård eller för att söka efter ett namn (prop. 2017/18:105 s. 91 och prop. 2022/23:34 s. 208). Det är dock inte tillåtet att utföra sökningar som innebär att personer kartläggs på grundval av känsliga personuppgifter.

I *andra stycket* anges att förbudet inte omfattar sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på personuppgifter om etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, med-

lemskap i fackförening, hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning, om sökningen är nödvändig för att utföra en uppgift i verksamhet som omfattas av lagen. Genom detta undantag är det möjligt för Tullverket att ta fram ett urval baserat på uppgifter om t.ex. varor i form av läkemedel, som kan ge viss information om enskildas hälsa. Uppgifter om hälsa definieras i artikel 4.15 i EU:s dataskyddsförordning. Förutsättningen för att det ska vara tillåtet att göra sökningar i enlighet med undantaget är att sökningen är nödvändig för att utföra en uppgift i myndighetens verksamhet som omfattas av lagens tillämpningsområde. Begreppet nödvändigt i förevarande paragraf har samma innebörd som enligt bestämmelsen om känsliga personuppgifter, se kommentaren till 9 §.

Förbudet omfattar inte heller sökningar som sker i en viss handling eller i ett visst ärende. Den enskilde medarbetaren vid Tullverket kan alltså göra sökningar på t.ex. känsliga personuppgifter i en viss handling eller i ett visst enskilt ärende.

Särskilda bestämmelser om dataanalyser och urval

11 § För att göra dataanalyser och urval enligt 6 § första stycket 2 får följande personuppgifter behandlas:

1. uppgifter som Tullverket förfogar över eller samlar in till följd av verksamhet enligt 2 §, och
2. uppgifter som lämnas till Tullverket för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas för sådana dataanalyser och urval.

Paragrafen, som inte har någon motsvarighet i tulldatabaslagen, innehåller en begränsning av vilka personuppgifter som får behandlas för att göra dataanalyser och urval för att förebygga, förhindra och upptäcka fel. Övervägandena finns i avsnitt 14.9.2.

Första stycket tydliggör att Tullverket inte får behandla uppgifter som det inte finns stöd för att behandla till följd av myndighetens uppdrag. Regleringen möjliggör dock insamling och vidarebehandling av personuppgifter för att göra aktuella dataanalyser och urval. Vilka uppgifter som är relevanta att behandla för dataanalyser och urval följer av den materiella verksamhetsregleringen. Tullverket be-

höver alltid säkerställa att behandlingen är förenlig med dataskyddsförordningen.

Enligt *första punkten* får Tullverket behandla personuppgifter som myndigheten förfogar över eller samlar in till följd av verksamhet enligt 2 §. Med uppgifter som Tullverket förfogar över avses sådana uppgifter som myndigheten redan har tillgång till som en följd av sin verksamhet, t.ex. i fråga om handläggning av ärenden. Uppgifterna kan exempelvis ha samlats in från enskilda som har ett ärende hos myndigheten eller så kan uppgifter ha överlämnats från andra myndigheter.

Med uppgifter som Tullverket samlar in till följd av verksamhet enligt 2 § avses uppgifter som myndigheten har stöd för att samla in i sin verksamhet till följd av utförandet av sina uppgifter. Insamlingen kan t.ex. ske i syfte att handlägga ärenden eller direkt för att göra dataanalyser urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel. Det rör sig med andra ord om uppgifter som myndigheten ännu inte har samlat in och den därför inte heller förfogar över till följd av t.ex. handläggning av ärenden. Det kan exempelvis vara uppgifter som hämtas in från öppna källor hos andra myndigheter vilka i förekommande fall innehåller personuppgifter.

Enligt *andra punkten* får Tullverket behandla personuppgifter som lämnas till myndigheten för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Bestämmelsen omfattar uppgifter som t.ex. en annan myndighet lämnar i enlighet med en i lag eller förordning föreskriven uppgiftsskyldighet på begäran av Tullverket, uppgifter som lämnas till Tullverket med stöd av den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller uppgifter som i övrigt lämnas till myndigheten med stöd av bestämmelser i lag eller förordning. Det kan röra sig om både sekretessbelagda uppgifter och uppgifter som är offentliga hos den överlämnande myndigheten.

I de fall en bestämmelse om uppgiftsskyldighet innebär att uppgifterna endast får lämnas ut om det behövs i ett ärende hos Tullverket kommer uppgifterna inte att kunna hämtas in i syfte att göra analyser och urval. Om sådana uppgifter väl finns i ett ärende kommer uppgifterna dock efter en prövning enligt föreslagen reglering och kraven i dataskyddsförordningen kunna behandlas även för att göra dataanalyser och urval.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas för dataanalyser och urval enligt 6 § första stycket 2. Begränsningar kan därmed finnas i förordning eller myndighetsföreskrifter.

12 § När personuppgifter behandlas för att göra dataanalyser och urval ska Tullverket dokumentera avvägningen mellan det avsedda resultatet med åtgärden och intrånget i enskildas personliga integritet.

Även de metoder och sökbegrepp som används för att ta fram urval ska dokumenteras.

All dokumentation ska göras på ett sådant sätt att det möjliggör kontroll i efterhand.

Paragrafen, som inte har någon motsvarighet i tulldatabaslagen, innehåller krav på dokumentation och är en särskild skyddsåtgärd vid behandling av personuppgifter för att göra dataanalyser och urval. Övervägandena finns i avsnitt 14.11.3.

Enligt *första stycket* ska avvägningen mellan det avsedda resultatet med åtgärden och intrånget i enskildas personliga integritet dokumenteras. Det innebär att Tullverket ska dokumentera bedömningen av vilka konsekvenser behandlingen kan få för personuppgiftsskyddet. I denna bedömning ska Tullverket ta hänsyn till omständigheter såsom bl.a. uppgifternas art, omfattning och syftet med analyserna och urvalen. Myndigheten behöver även dokumentera det avsedda resultatet med åtgärden, dvs. vad dataanalyserna och urvalen förväntas leda till för resultat.

I de fall Tullverket är skyldigt att göra en konsekvensbedömning enligt artikel 35 i dataskyddsförordningen och myndigheten därför redan har dokumenterat avvägningen mellan det avsedda resultatet med åtgärden och intrånget i enskildas personliga integritet på ett sätt som gör att det går att kontrollera i efterhand, har myndigheten även uppfyllt det aktuella dokumentationskravet.

Att myndigheten vid behandling av personuppgifter för att göra dataanalyser och urval behöver se till att åtgärden är proportionerlig framgår av andra författningar, såsom 5 § förvaltningslagen (2017:900) och dataskyddsförordningen.

Enligt *andra stycket* ska de metoder och sökbegrepp som används för att ta fram urval dokumenteras. Med metoder för att ta fram urval menas t.ex. urvalsmodeller som Tullverket tar fram, utvecklar

och tillämpar för att förebygga, förhindra och upptäcka fel i den verksamhet som omfattas av lagens tillämpningsområde. Dokumentationen ska vidare innebära att det i efterhand kan kontrolleras vilka sökbegrepp som har använts för att ta fram ett urval. Sökningar kan i detta sammanhang göras för att t.ex. söka igenom en informationsmängd och hitta de poster eller uppgiftskonstellationer där begreppet förekommer. Sökbegrepp kan också användas för att välja bort information. Utöver detta kan det handla om sökningar som görs för att sortera fram den information som kommer användas som underlag för en viss dataanalys, eller sökningar som görs bland urvalsträffar för att prioritera vilka av dessa som bör kontrolleras närmare.

Av *tredje stycket* framgår att all dokumentation ska göras på ett sådant sätt att det möjliggör kontroll i efterhand. Genom dokumentationen ska det gå att följa upp att behandlingen endast avser uppgifter som får behandlas vid dataanalyser och urval samt att uppgifterna används för rätt ändamål. Dokumentationskravet innebär dock inte att myndigheterna måste redovisa exakt vilka uppgifter som behandlas. Det är tillräckligt att det framgår vilka kategorier av uppgifter som behandlas och uppgifternas art.

Det är upp till Tullverket att bedöma i vilken form dokumentationen som bestämmelsen ställer krav på ska ske. Det avgörande är att det i efterhand går att kontrollera den gjorda proportionalitetsbedömningen samt vilka metoder och sökbegrepp som har använts för att ta fram urval.

Tillgång till personuppgifter

13 § Tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Åtkomsten till personuppgifter ska kontrolleras och följas upp regelbundet.

I paragrafen, som inte har någon motsvarighet i tulldatabaslagen, finns en bestämmelse om den interna tillgången till personuppgifter i Tullverkets verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.

Första stycket innebär att Tullverket ska begränsa tillgången till personuppgifter till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Myndigheten har härigenom ett ansvar för att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säker-

ställa att personuppgifter inte sprids utanför den krets av personer som behöver ha tillgång till dessa för att kunna utföra sina arbetsuppgifter (jfr artikel 32 i dataskyddsförordningen).

Innebörden av bestämmelsen är att det ska finnas ett berättigat behov av åtkomst till personuppgifter. Den som är anställd vid Tullverket ska alltså inte ges obegränsad tillgång till alla personuppgifter som behandlas vid myndigheten. Uttrycket var och en inkluderar såväl tillsvidareanställd personal som t.ex. personer med en tidsbegränsad anställning. Det ska finnas ett reellt behov eller behovet ska kunna förutses finnas i verksamheten. En medarbetare vid myndigheten får därmed ha åtkomst till sådana uppgifter som det är tänkbart att han eller hon behöver utifrån sina arbetsuppgifter.

Enligt *andra stycket* ska Tullverket kontrollera och följa upp åtkomsten till personuppgifter regelbundet. Bestämmelsen innebär att myndigheten ska kunna upptäcka och åtgärda obehörig åtkomst. Kontroller ska genomföras systematiskt och återkommande och inte bara när Tullverket av någon orsak har fått anledning att misstänka att obehörig åtkomst har förekommit. Kontroll kan t.ex. ske genom uppföljning av loggar. Det är dock upp till Tullverket att bestämma de närmare formerna för kontrollen.

Elektroniskt utlämnande av personuppgifter

14 § Personuppgifter får lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om begränsningar av möjligheten att lämna ut personuppgifter elektroniskt.

Paragrafen, som inte har någon motsvarighet i tulldatabaslagen, reglerar förutsättningarna för elektroniskt utlämnande av personuppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 11.7.5.

Av *första stycket* framgår att elektroniskt utlämnande är tillåtet om det inte är olämpligt. Med elektroniskt utlämnande avses såväl utlämnande genom direktåtkomst, varmed avses att en mottagare har direkt tillgång till någon annans register eller databas och därigenom på egen hand kan ta del av information (se HFD 2015 ref. 61), som annat elektroniskt utlämnande, varmed avses bl.a. utlämnande genom e-post eller direkt överföring från ett datorsystem till ett annat.

Bedömningen av om utlämnandet är olämpligt ska ske med beaktande av eventuella bestämmelser om sekretess, vad syftet med utlämnandet är, vem mottagaren är, vilka uppgifter det rör sig om samt om nödvändiga säkerhetsåtgärder är vidtagna. Elektroniskt utlämnande på andra sätt än genom direktåtkomst till andra offentliga aktörer bör som utgångspunkt anses vara lämpligt. Vid utlämnande genom direktåtkomst är större restriktivitet påkallad och bedömningen bör innefatta en noggrann prövning av vilka särskilda integritetsrisker ett sådant elektroniskt utlämnande kan innebära.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om begränsningar av möjligheterna att lämna ut personuppgifter elektroniskt.

Längsta tid för behandling

15 § Personuppgifter får inte behandlas under längre tid än som behövs med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att personuppgifter längst får behandlas under viss tid.

Paragrafen, som inte har någon motsvarighet i tulldatabaslagen, innehåller en huvudregel om längsta tid för behandling av personuppgifter vid Tullverket. Övervägandena finns i avsnitten 12.4.3 och 12.4.5.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär en skyldighet för Tullverket att upphöra med behandlingen av personuppgifter så snart personuppgifterna inte längre behövs med hänsyn till det ändamål för vilket de behandlas. Det innebär att personuppgifterna ska tas bort eller avidentifieras på ett sådant sätt att alla identifieringsmöjligheter försvinner. Bestämmelsen ställer krav på Tullverket att kunna motivera fortsatt behandling av personuppgifter, t.ex. inför en tillsynsmyndighet. Om uppgiften behandlas för flera olika ändamål, får den dock fortsätta att behandlas för de andra ändamålen om behovet av behandling kvarstår för dessa. Bestämmelsen motsvarar principen om lagringsminimering, artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen, och utgör inte något hinder mot att uppgifter och handlingar bevaras enligt arkivlagens (1990:782) bestämmelser. När uppgifter inte längre behövs

för ändamål i verksamheten kan de alltså fortsatt behandlas för arkivändamål av allmänt intresse.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om att personuppgifter längst får behandlas under viss tid. Sådana tidsfrister ska inte medföra avsteg från det krav som följer av den generella bestämmelsen i första stycket om att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som behövs med hänsyn till ändamålet.

Begränsning av rätten att göra invändningar

16 § Artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning om rätten att göra invändningar gäller inte vid sådan behandling som är tillåten enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Paragrafen, som motsvarar 3 kap. 1 § tulldatalagen, innebär ett undantag från den rätt för registrerade att göra invändningar mot behandlingen av personuppgifter som regleras i artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning (jfr prop. 2017/18:95 s. 119). Övervägandena finns i avsnitt 7.8.1.

20.4 Förslaget till kronofogdedatalag

Genom förslaget upphävs lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet (kronofogdedatabaslagen), och ersätts av en ny lag om dataskydd i Kronofogdemyndighetens verksamhet som omfattas av kronofogdedatabaslagens tillämpningsområde, kronofogdedatalagen.

Innehållet i kronofogdedatalagen motsvarar i vissa delar innehållet i kronofogdedatabaslagen. I förhållande till kronofogdedatabaslagen har kronofogdedatalagen i högre grad anpassats till 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), i lagen benämnd EU:s dataskyddsförordning. Det innebär att nya paragrafer har tillkommit och att andra inte har någon motsvarighet i

lagen. Den nya lagen har renodlats så att den enbart omfattar personuppgiftsbehandling, och som utgångspunkt inte behandling av uppgifter om juridiska personer eller avlidna, med ett undantag avseende juridiska personer. I den nya lagen finns inte några bestämmelser som reglerar Kronofogdemyndighetens personuppgiftsbehandling inom gemensamt tillgängliga databaser, eller bestämmelser om gallring. Den nya lagen innehåller inte heller någon särreglering av uppgiftslämnande genom direktåtkomst.

I övrigt är lagen inte längre kapitelindeldad. Med hänsyn till detta har några nya rubriker tillkommit och vissa andra har utgått. I kronofogdedatalagen finns också nya bestämmelser om Kronofogdemyndighetens dataanalyser och urval och den längsta tid som personuppgifter får behandlas.

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att ge Kronofogdemyndigheten möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

I paragrafen, som inte har någon motsvarighet i kronofogdedatabaslagen, anges det övergripande syftet med lagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Bestämmelsen tydliggör lagens tvådelade syfte, dvs. att dels ge Kronofogdemyndigheten möjlighet att inom den verksamhet som omfattas av lagens tillämpningsområde enligt 2 § behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt, dels att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet med

1. utsökning och indrivning,
2. skuldsanering och F-skuldsanering,
3. betalningsföreläggande och handräckning,
4. europeiskt betalningsföreläggande,
5. ansökan om och tillsyn över näringsförbud,
6. tillsyn i konkurs och över rekonstruktörer,
7. att motverka överskuldsättning,

8. analys eller kontroll,
9. fullgörande av förpliktelser som följer av internationella åtaganden, och
10. annan liknande uppgift som Kronofogdemyndigheten ska utföra.

Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Bestämmelserna i 18 § första stycket 2 och andra stycket och 19 § gäller även vid behandling av uppgifter om juridiska personer.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitten 7.4.1–7.4.3 och 7.4.8.

Av *första stycket* framgår att lagen är tillämplig vid behandling av personuppgifter. Det motsvarar nuvarande 1 kap. 1 § första stycket kronofogdedatabaslagen.

I artikel 4.1 och 4.2. i EU:s dataskyddsförordning finns definitioner av begreppen personuppgifter och behandling. Av definitionen av begreppet personuppgifter samt skäl 14 och 27 till dataskyddsförordningen följer att behandling av uppgifter som rör avlidna eller juridiska personer som utgångspunkt inte omfattas av lagens bestämmelser.

Lagen är tillämplig vid behandling av personuppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet. Lagens materiella tillämpningsområde, dvs. att lagen ska tillämpas vid behandling av personuppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet, är inte avsett att skilja sig från det tillämpningsområde som anges i 1 kap. 1 § första stycket kronofogdedatabaslagen.

Enligt *punkt 1* ska lagen tillämpas vid behandling av personuppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet med utsökning och indrivning. Med utsökning och indrivning avses bl.a. verkställighet eller annan åtgärd som särskilt åligger Kronofogdemyndigheten enligt ut-sökningsbalken eller annan författning, indrivning av statliga fordringar m.m. och avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter. Till denna verksamhet kan också hänföras t.ex. myndighetens uppgift att lämna underrättelser till målsäganden i brottmål, anmäla misstanke om brott och att fullgöra sina uppgifter enligt bötesverkställighetslagen (1979:189) med tillhörande förordning.

Av *punkt 2* framgår att lagen ska tillämpas vid behandling av personuppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet med skuldsanering och F-skuldsanering. Det omfattar bl.a. handläggning av ärenden om skuldsanering och F-skuldsanering.

I *punkterna 3 och 4* anges att lagen omfattar Kronofogdemyndighetens verksamhet med betalningsföreläggande och handräckning och europeiskt betalningsföreläggande. Dessa punkter omfattar t.ex. personuppgiftsbehandling vid handläggning av mål om betalningsföreläggande, handräckning eller europeiskt betalningsföreläggande, tillhandahållande av utslag i mål om betalningsföreläggande och handräckning samt verkställighetsförklaring i mål om europeiskt betalningsföreläggande.

Enligt *punkt 5* omfattas ansökan om och tillsyn över näringsförbud av lagen. Med detta avses Kronofogdemyndighetens personuppgiftsbehandling vid utförandet av sina uppgifter enligt lagen (2014:836) om näringsförbud.

Av *punkt 6* framgår att Kronofogdemyndighetens behandling av personuppgifter vid utförandet av sina uppgifter avseende tillsyn i konkurs och över rekonstruktörer omfattas av lagen. Med sådan verksamhet avses t.ex. myndighetens handläggning av konkurstillståndsärenden, ärenden om tillsyn över rekonstruktörer enligt lagen (2022:964) om företagsrekonstruktion och mål enligt lönegarantilagen (1992:497).

Vidare omfattas enligt *punkt 7* myndighetens verksamhet med att motverka överskuld sättning. Bestämmelsen gör det tydligt att personuppgiftsbehandling vid sådan verksamhet, vilken kan anses utgöra en kompletterande och integrerad del av myndighetens verksamhet med utsökning och indrivning (verkställighet), betalningsföreläggande och handräckning samt europeiskt betalningsföreläggande (summarisk process), skuldsanering och konkurstillstämning, omfattas av lagen.

Av *punkt 8* framgår att myndighetens behandling av personuppgifter i verksamhet med analys och kontroll omfattas av lagen. Exempelvis ingår personuppgiftsbehandling vid sådan analysverksamhet som myndigheten utför i syfte att identifiera nya skuldfällor eller tendenser kring skulder och skuldutveckling och de kontroller myndigheten vidtar inom ramen för utförandet av sina uppgifter, bl.a. för att säkerställa att beslut fattas på korrekta grunder samt för att förebygga och motverka ekonomisk brottslighet.

Punkt 9 innebär att Kronofogdemyndighetens behandling av personuppgifter vid fullgörande av förpliktelser som följer av internationella åtaganden omfattas av lagen. Med sådan verksamhet avses t.ex. sådana åtaganden som följer av Sveriges medlemskap i EU och som regleras i lagen (2011:1537) om bistånd med indrivning av skatter och avgifter inom Europeiska unionen, men också sådana som

följer av exempelvis det nordiska handräckningsavtalet och Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden.

Slutligen framgår av *punkt 10* att även annan liknande uppgift som Kronofogdemyndigheten ska utföra omfattas av lagen. Med annan liknande uppgift åsyftas andra uppgifter som är näraliggande Kronofogdemyndighetens verksamhet enligt övriga punkter. Det kan t.ex. avse uppgifter såsom att förebygga och motverka ekonomisk brottslighet (jfr 4 § första stycket förordningen (2016:1333) med instruktion för Kronofogdemyndigheten). Punkten omfattar också uppgifter med koppling till Kronofogdemyndighetens verksamhet på så sätt att det följer av mer allmänna krav på myndigheten i t.ex. myndighetsförordningen (2007:515).

Personuppgiftsbehandling som utförs i verksamhet såsom intern tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av den egna verksamheten omfattas av lagen genom 2 §. Däremot omfattar lagens tillämpningsområde inte behandling av personuppgifter vid t.ex. löpande administration och liknande, såsom hantering av uppgifter om personal, arbetssökande, uppdragstagare eller leverantörer.

I paragrafens *andra stycke*, som i sak delvis motsvarar 1 kap. 1 § första stycket kronofogdedatabaslagen, begränsas tillämpningsområdet till en viss typ av behandling av personuppgifter (jfr prop. 2000/01:33 s. 85 och 86). Lagen gäller endast då behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register. Bestämmelsen är utformad i nära anslutning till artikel 2.1 i dataskyddsförordningen och bör tolkas på samma sätt som den bestämmelsen. En definition av begreppet register finns i artikel 4.6 i dataskyddsförordningen. Bestämmelsen innebär att behandling som inte omfattas av lagens tillämpningsområde t.ex. är minnesanteckningar som enbart förs på papper.

Enligt *tredje stycket* gäller bestämmelserna i 18 § första stycket 2 och andra stycket samt 19 § även vid behandling av uppgifter om juridiska personer. Dessa bestämmelser avser rättelse m.m. och överklagande av sådana beslut om rättelse som särskilt gäller i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

3 § Bestämmelserna i denna lag gäller inte vid behandling av personuppgifter i insolvensregistret över skuldsaneringar och F-skuldsaneringar enligt lagen (2017:473) med kompletterande bestämmelser till 2015 års insolvensförordning.

Bestämmelserna i denna lag gäller inte heller vid Kronofogdemyndighetens behandling av personuppgifter i Europeiska unionens gemensamma informationssystem.

I paragrafen föreskrivs att lagen inte gäller vid behandling av personuppgifter i insolvensregistret över skuldsaneringar och F-skuldsaneringar enligt lagen (2017:473) med kompletterande bestämmelser till 2015 års insolvensförordning. Vidare föreskrivs ett undantag från lagens tillämpningsområde i fråga om behandling av personuppgifter som Kronofogdemyndigheten utför i Europeiska unionens gemensamma informationssystem. Övervägandena finns i avsnitten 7.4.4 och 7.4.8.

Av *första stycket* följer att lagen inte gäller vid behandling av personuppgifter i insolvensregistret över skuldsaneringar och F-skuldsaneringar. En bestämmelse med motsvarande innebörd finns i dag i 1 kap. 1 § första stycket kronofogdedatabaslagen (jfr prop. 2018/19:48 s. 37).

I paragrafens *andra stycke*, som inte har någon motsvarighet i kronofogdedatabaslagen, utesluts behandling av personuppgifter i Europeiska unionens gemensamma informationssystem från lagens tillämpningsområde. Med EU:s gemensamma informationssystem avses system som används gemensamt av medlemsstaterna inom EU för insamling, registrering, strukturering, lagring, bearbetning, användning eller andra liknande behandlingar av personuppgifter. Med behandling av uppgifter i sådana EU-gemensamma informationssystem avses sådan behandling som Kronofogdemyndigheten kan komma att utföra i systemen av t.ex. uppgifter som myndigheten eller andra medlemsstaters myndigheter lämnar eller har lämnat över till informationssystemen och som sedan finns i dessa.

Undantaget avser alltså inte behandling av uppgifter som enbart utförs i Kronofogdemyndighetens egna interna system som inte är förvaltade och utformade av EU-kommissionen, något annat EU-organ eller av EU-kommissionen och medlemsstaterna gemensamt där myndigheten kan bestämma ändamålen och medlen för behandlingen. Undantaget omfattar inte heller behandling av uppgifter som Kronofogdemyndigheten kan komma att hämta in från de EU-gemensamma informationssystemen i syfte att behandlas inom myndighetens egna verksamhetssystem i enlighet med EU-rättslig reglering. Om uppgifterna däremot övergår till sådana EU-gemensamma informationssystem och behandlas i dessa gäller inte lagen. Det kan

dock fortfarande vara så att Kronofogdemyndigheten i sådana fall anses personuppgiftsansvarig för behandlingen även i de EU-gemensamma informationssystemen enligt t.ex. bestämmelser i materiell EU-rättslig reglering. Undantaget är alltså inte nödvändigtvis knutet till personuppgiftsansvaret. Det väsentliga för lagens tillämplighet är om uppgifterna behandlas i de EU-gemensamma informationssystemen. Det kan också vara så att samma uppgifter, oavsett på vilken grund de är inhämtade, kan behandlas i EU-gemensamma informationssystem och i de egna verksamhetssystemen samtidigt. Lagen kan alltså vara tillämplig på samma uppgifter som samlats in egentligen bara för att överföras till ett EU-gemensamt informationssystem, så länge uppgifterna även behandlas i myndighetens egna verksamhetssystem.

För behandling av personuppgifter som inte omfattas av lagen kommer i första hand EU:s dataskyddsförordning och de materiella bestämmelser som reglerar det EU-gemensamma arbetet i stället att gälla för behandlingen.

Förhållandet till annan reglering

4 § Denna lag innehåller bestämmelser som kompletterar 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), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Vid behandlingen av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

I paragrafen anges lagens förhållande till annan reglering. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.1.

Första stycket, som motsvarar 1 kap. 2 § kronofogdedatabaslagen, upplyser om att lagens bestämmelser kompletterar den reglering som finns i EU:s dataskyddsförordning (jfr prop. 2017/18:95 s. 110 och 111).

Andra stycket, som motsvarar 1 kap. 3 § kronofogdedatabaslagen, tydliggör lagens förhållande till lagen (2018:218) med kompletterande

bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, kallad dataskyddslagen (jfr prop. 2017/18:95 s. 111).

5 § De avvikande bestämmelser om behandling av personuppgifter som finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 655/2014 av den 15 maj 2014 om inrättande av ett europeiskt förfarande för kvarstad på bankmedel för att underlätta gränsöverskridande skuldindrivning i mål och ärenden av privaträttslig natur gäller i stället för denna lag.

Enligt paragrafen, som motsvarar 1 kap. 3 b § kronofogdedatabaslagen, gäller de avvikande bestämmelser om behandling av personuppgifter som finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 655/2014 av den 15 maj 2014 om inrättande av ett europeiskt förfarande för kvarstad på bankmedel för att underlätta gränsöverskridande skuldindrivning i mål och ärenden av privaträttslig natur i stället för lagen (jfr prop. 2015/16:148 s. 61 och 62). Övervägandena finns i avsnitt 7.5.2.

Personuppgiftsansvar

6 § Kronofogdemyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför enligt denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

I paragrafen, som i sak motsvarar 1 kap. 5 § kronofogdedatabaslagen, regleras att Kronofogdemyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling som myndigheten utför enligt lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen (jfr prop. 2000/01:33 s. 213). Övervägandena finns i avsnitt 7.6.1.

En definition av begreppet personuppgiftsansvarig finns i artikel 4.7 i dataskyddsförordningen. Att Kronofogdemyndigheten är personuppgiftsansvarig innebär att myndigheten har en rad skyldigheter som måste uppfyllas enligt regleringen i dataskyddsförordningen. Exempelvis ska den personuppgiftsansvarige ansvara för och kunna visa att de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter enligt artikel 5 i dataskyddsförordningen efterlevs (artikel 5.2). Den personuppgiftsansvarige ska också t.ex. tillhandahålla information om personuppgiftsbehandlingen (artiklarna 12–14) samt genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att

säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs i enlighet med dataskyddsförordningen (artikel 24).

Ändamål

7 § Kronofogdemyndigheten får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för

1. att utföra verksamhet enligt 2 §, eller
2. att göra dataanalyser och urval i syfte att
 - a) förebygga, förhindra och upptäcka fel i den verksamheten, och
 - b) motverka överskuldssättning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om ändamålen med behandlingen.

I paragrafen anges för vilka primära ändamål Kronofogdemyndigheten får behandla personuppgifter enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitten 8.4.3 och 14.8.

Av *första stycket* framgår att en förutsättning för att Kronofogdemyndigheten ska få behandla personuppgifter är att det är nödvändigt för att utföra viss verksamhet som myndigheten ansvarar för. Kravet på nödvändighet innebär inte ett krav på att behandlingsåtgärden ska vara oundgänglig.

Enligt *första punkten*, som delvis motsvarar 2 kap. 2, 8, 14 och 20 §§ kronofogdedatabaslagen, får Kronofogdemyndigheten behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna utföra den verksamhet som anges i 2 § (jfr bl.a. prop. 2000/01:33 s. 214–217 och prop. 2018/19:48 s. 38). Till skillnad från 2 kap. 2, 8, 14 och 20 §§ kronofogdedatabaslagen anges inte några detaljerade ändamål. Ändamålet omfattar samtliga de ändamål som anges i de nuvarande bestämmelserna om detta i kronofogdedatabaslagen. Som exempel på sådan behandling kan nämnas verkställighet eller annan åtgärd som särskilt åligger Kronofogdemyndigheten enligt utskönningsbalken eller annan författning, ansökan om och tillsyn över näringsförbud, handläggning av mål om betalningsföreläggande, handräddning eller europeiskt betalningsföreläggande, handläggning av ärenden om skuldsanering och F-skuldsanering, handläggning av konkurs-tillsynsärenden, ärenden om tillsyn över rekonstruktörer och mål enligt lönegarantilagen (1992:497) samt förebyggande av överskuld-sättning. Även behandling som är nödvändig för exempelvis tillsyn,

kontroll, uppföljning och planering av verksamheten och för utveckling av nya digitala arbetssätt såsom testning av befintlig eller ny it-struktur omfattas av ändamålet.

Av *andra punkten*, som inte har någon motsvarighet i kronofogdedatabaslagen, framgår att Kronofogdemyndigheten får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i verksamhet enligt 2 § och i syfte att motverka överskuldssättning. Ändamålet omfattar alltså Kronofogdemyndighetens dataanalyser och urval. Arbetet med dataanalyser och urval kan t.ex. avse att analysera avvikelser, mönster och samband för att identifiera ärenden eller subjekt där det finns störst risk för fel och som därför behöver kontrolleras särskilt. Det kan också göras för att identifiera var i samhället det finns störst risk för att enskilda hamnar i överskuldssättning, vilket kan behöva bemötas med t.ex. särskilda informationsinsatser. Ändamålet omfattar all den personuppgiftsbehandling som kan vara nödvändig vid Kronofogdemyndighetens dataanalyser och urval. Det innebär att personuppgiftsbehandling i form av t.ex. inhämtning av uppgifter och fortsatt behandling av sådana uppgifter kommer att rymmas i bestämmelsen. Ändamålet omfattar också exempelvis uppföljning, utveckling och testning av analys- och urvalsmodeller.

Att personuppgiftsbehandling får ske för att förebygga, förhindra och upptäcka fel innebär att verktygen dataanalyser och urval inte enbart är möjliga att använda för efterhandskontroller utan också för att på ett så tidigt stadium som möjligt identifiera olika risker för felaktigheter redan innan det finns ett ärende. Begreppet fel ska tolkas brett i detta sammanhang. Det omfattar t.ex. avvikelser i förhållande till materiella rättsregler, oegentligheter samt felaktigheter som beror på avsiktligt fusk eller misstag.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om ändamålen med behandlingen.

8 § Personuppgifter som behandlas enligt 7 § får också behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Paragrafen, som motsvarar 2 kap. 3 § 3, 9 § 3, 15 § 2 och 20 a § 2 kronofogdedatabaslagen, är en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse

om möjligheten att behandla personuppgifter för ändamål utöver de som anges i den primära ändamålsbestämmelsen i 7 § (jfr prop. 2017/18:95 s. 112–115). Övervägandena finns i avsnitt 8.4.4.

9 § Personuppgifter som behandlas enligt 7 § får också behandlas för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket de samlades in.

Paragrafen, som motsvarar 2 kap. 3 § 4, 9 § 4, 15 § 3 och 20 a § 3 kronofogdedatabaslagen, innehåller en bestämmelse om den s.k. finalitetsprincipen i dataskyddsförordningen (jfr prop. 2017/18:95 s. 112–115). Övervägandena finns i avsnitt 8.4.5.

Känsliga personuppgifter

10 § 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.

Paragrafen, som delvis motsvarar 1 kap. 6 § kronofogdedatabaslagen, reglerar möjligheten till behandling av känsliga personuppgifter (prop. 2017/18:95 s. 111). Till skillnad från 1 kap. 6 § kronofogdedatabaslagen omfattar bestämmelsen inte behandling av uppgifter om lagöverträdelser. Bestämmelsen är inte heller avgränsad till om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. Den innehåller inte heller något krav på att tillåtligheten av behandling av sådana uppgifter annars särskilt ska anges i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Bestämmelsen innebär ett undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter som finns i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. Den ersätter den generella bestämmelsen i 3 kap. 3 § första stycket dataskyddslagen om behandling av känsliga personuppgifter för ett viktigt allmänt intresse, vilken annars gäller där sektorspecifik reglering saknas (prop. 2017/18:105 s. 91). Bestämmelsen ersätter dock varken artikel 6 eller artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen.

De kategorier av personuppgifter som får behandlas med stöd av bestämmelsen är de som avses i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen, dvs. personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska upp-

gifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. I artikel 4.13 och 4.14 i dataskyddsförordningen finns definitioner av genetiska och biometriska uppgifter. I artikel 4.15 i dataskyddsförordningen definieras uppgifter om hälsa.

Kronofogdemyndigheten får enligt bestämmelsen behandla känsliga personuppgifter om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Begreppet nödvändigt innebär inte ett krav på att behandlingsåtgärden ska vara oundgänglig (jfr prop. 2017/18:105 s. 194). Behandlingen måste dock alltid kunna motiveras på grundval av de uppgifter myndigheten har att utföra. I kravet på nödvändighet ligger även att känsliga personuppgifter inte får behandlas om syftet med behandlingen kan uppnås genom andra medel, t.ex. genom att anonymisera uppgifterna eller att i stället behandla andra typer av uppgifter.

Sökbegränsningar

11 § Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.

Förbudet omfattar dock inte sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på personuppgifter om hälsa, om sökningen är nödvändig för att utföra en uppgift i verksamhet som omfattas av denna lag. Förbudet omfattar inte heller sökningar i en viss handling eller i ett visst ärende.

Paragrafen, som delvis motsvarar 2 kap. 29 § första stycket kronofogdedatabaslagen, reglerar sökbegränsningar avseende känsliga personuppgifter (jfr prop. 2000/01:33 s. 219). Till skillnad från 2 kap. 29 § första stycket kronofogdedatabaslagen utgår bestämmelsen från syftet med en sökning. Bestämmelsen är inte heller begränsad till sökning i en viss databas och omfattar inte uppgifter om lagöverträdelser. Den innehåller vidare vissa undantag hänförliga till behovet av att kunna göra vissa sökningar som inte har någon motsvarighet i dag. Övervägandena finns i avsnitten 10.9.1 och 10.9.2.

Enligt *första stycket* är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Definitionen av känsliga personuppgifter finns i 10 §, som hänvisar till artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning. Bestämmelsen innebär att Kronofogdemyndigheten inte får utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer som t.ex. har en viss politisk åsikt, religiös

åskådning eller sexuell läggning. Sökbegränsningen omfattar alla tekniska åtgärder som innebär att uppgifter används för att strukturera eller systematisera information i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Om syftet med en sökning inte är att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter är den tillåten, även om känsliga personuppgifter används vid sökningen. Bestämmelsen hindrar därmed inte sökningar som görs t.ex. för att utöva tillsyn, ta fram verksamhetsstatistik, för registervård eller för att söka efter ett namn (prop. 2017/18:105 s. 91 och prop. 2022/23:34 s. 208). Det är dock inte tillåtet att utföra sökningar som innebär att personer kartläggs på grundval av känsliga personuppgifter.

I *andra stycket* anges att förbudet inte omfattar sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på personuppgifter om hälsa, om sökningen är nödvändig för att utföra en uppgift i verksamhet som omfattas av lagen. Genom detta undantag är det möjligt för Kronofogdemyndigheten att ta fram ett urval baserat på uppgifter om t.ex. sjukförsäkringsförmåner eller sjukdom som framkommer i läkarintyg vilket har åberopats som grund för betalningssvårigheter. Uppgifter om hälsa definieras i artikel 4.15 i EU:s dataskyddsförordning. Förutsättningen för att det ska vara tillåtet att göra sökningar i enlighet med undantaget är att sökningen är nödvändig för att utföra en uppgift i myndighetens verksamhet som omfattas av lagens tillämpningsområde. Begreppet nödvändigt i förevarande paragraf har samma innebörd som enligt bestämmelsen om känsliga personuppgifter, se kommentaren till 10 §.

Förbudet omfattar inte heller sökningar som sker i en viss handling eller i ett visst ärende. Den enskilde medarbetaren vid Kronofogdemyndigheten kan alltså göra sökningar på t.ex. känsliga personuppgifter i en viss handling eller i ett visst enskilt ärende.

Särskilda bestämmelser om dataanalyser och urval

12 § För att göra dataanalyser och urval enligt 7 § första stycket 2 får följande personuppgifter behandlas:

1. uppgifter som Kronofogdemyndigheten förfogar över eller samlar in till följd av verksamhet enligt 2 §, och
2. uppgifter som lämnas till Kronofogdemyndigheten för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas för sådana dataanalyser och urval.

Paragrafen, som inte har någon motsvarighet i kronofogdedatabaslagen, innehåller en begränsning av vilka personuppgifter som får behandlas för att göra dataanalyser och urval för att förebygga, förhindra och upptäcka fel och för att motverka överskuldssättning. Övervägandena finns i avsnitt 14.9.2.

Första stycket tydliggör att Kronofogdemyndigheten inte får behandla uppgifter som det inte finns stöd för att behandla till följd av myndighetens uppdrag. Regleringen möjliggör dock insamling och vidarebehandling av personuppgifter för att göra aktuella dataanalyser och urval. Vilka uppgifter som är relevanta att behandla för dataanalyser och urval följer av den materiella verksamhetsregleringen. Kronofogdemyndigheten behöver alltid säkerställa att behandlingen är förenlig med dataskyddsförordningen.

Enligt *första punkten* får Kronofogdemyndigheten behandla personuppgifter som myndigheten förfogar över eller samlar in till följd av verksamhet enligt 2 §. Med uppgifter som Kronofogdemyndigheten förfogar över avses sådana uppgifter som myndigheten redan har tillgång till som en följd av sin verksamhet, t.ex. i fråga om handläggning av ärenden. Uppgifterna kan exempelvis ha samlats in från enskilda som har ett ärende hos myndigheten eller så kan uppgifter ha överlämnats från andra myndigheter.

Med uppgifter som Kronofogdemyndigheten samlar in till följd av verksamhet enligt 2 § avses uppgifter som myndigheten har stöd för att samla in i sin verksamhet till följd av utförandet av sina uppgifter. Insamlingen kan t.ex. ske i syfte att handlägga ärenden eller direkt för att göra dataanalyser urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel eller motverka överskuldssättning. Det rör sig med andra ord om uppgifter som myndigheten ännu inte har samlat in och den därför inte heller förfogar över till följd av t.ex. handläggning av ärenden. Det kan exempelvis vara uppgifter som hämtas in från öppna källor hos andra myndigheter vilka i förekommande fall innehåller personuppgifter.

Enligt *andra punkten* får Kronofogdemyndigheten behandla personuppgifter som lämnas till myndigheten för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Bestämmelsen omfattar uppgifter som t.ex. en annan myndighet lämnar i enlighet med en i lag eller förordning föreskriven uppgiftsskyldighet på begäran av Kronofogdemyndigheten, uppgifter som lämnas till Kronofogdemyndigheten med stöd av den s.k. general-

klausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller uppgifter som i övrigt lämnas till myndigheten med stöd av bestämmelser i lag eller förordning. Det kan röra sig om både sekretessbelagda uppgifter och uppgifter som är offentliga hos den överlämnande myndigheten.

I de fall en bestämmelse om uppgiftsskyldighet innebär att uppgifterna endast får lämnas ut om det behövs i ett ärende hos Kronofogdemyndigheten kommer uppgifterna inte att kunna hämtas in i syfte att göra analyser och urval. Om sådana uppgifter väl finns i ett ärende kommer uppgifterna dock efter en prövning enligt föreslagen reglering och kraven i dataskyddsförordningen kunna behandlas även för att göra dataanalyser och urval.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas för dataanalyser och urval enligt 7 § första stycket 2. Begränsningar kan därmed finnas i förordning eller myndighetsföreskrifter.

13 § När personuppgifter behandlas för att göra dataanalyser och urval ska Kronofogdemyndigheten dokumentera avvägningen mellan det avsedda resultatet med åtgärden och intrånget i enskildas personliga integritet.

Även de metoder och sökbegrepp som används för att ta fram urval ska dokumenteras.

All dokumentation ska göras på ett sådant sätt att det möjliggör kontroll i efterhand.

Paragrafen, som inte har någon motsvarighet i kronofogdedatabaslagen, innehåller krav på dokumentation och är en särskild skyddsåtgärd vid behandling av personuppgifter för att göra dataanalyser och urval. Övervägandena finns i avsnitt 14.11.3.

Enligt *första stycket* ska avvägningen mellan det avsedda resultatet med åtgärden och intrånget i enskildas personliga integritet dokumenteras. Det innebär att Kronofogdemyndigheten ska dokumentera bedömningen av vilka konsekvenser behandlingen kan få för personuppgiftsskyddet. I denna bedömning ska Kronofogdemyndigheten ta hänsyn till omständigheter såsom bl.a. uppgifternas art, omfattning och syftet med analyserna och urvalen. Myndigheten behöver även dokumentera det avsedda resultatet med åtgärden, dvs. vad dataanalyserna och urvalen förväntas leda till för resultat.

I de fall Kronofogdemyndigheten är skyldig att göra en konsekvensbedömning enligt artikel 35 i dataskyddsförordningen och myndigheten därför redan har dokumenterat avvägningen mellan det avsedda resultatet med åtgärden och intrånget i enskildas personliga integritet på ett sätt som gör att det går att kontrollera i efterhand, har myndigheten även uppfyllt det aktuella dokumentationskravet.

Att myndigheten vid behandling av personuppgifter för att göra dataanalyser och urval behöver se till att åtgärden är proportionerlig framgår av andra författningar, såsom 5 § förvaltningslagen (2017:900) och dataskyddsförordningen.

Enligt *andra stycket* ska de metoder och sökbegrepp som används för att ta fram urval dokumenteras. Med metoder för att ta fram urval menas t.ex. urvalsmodeller som Kronofogdemyndigheten tar fram, utvecklar och tillämpar för att förebygga, förhindra och upptäcka fel eller motverka överskuldssättning i den verksamhet som omfattas av lagens tillämpningsområde. Dokumentationen ska vidare innebära att det i efterhand kan kontrolleras vilka sökbegrepp som har använts för att ta fram ett urval. Sökningar kan i detta sammanhang göras för att t.ex. söka igenom en informationsmängd och hitta de poster eller uppgiftskonstellationer där begreppet förekommer. Sökbegrepp kan också användas för att välja bort information. Utöver detta kan det handla om sökningar som görs för att sortera fram den information som kommer användas som underlag för en viss dataanalys, eller sökningar som görs bland urvalsträffar för att prioritera vilka av dessa som bör kontrolleras närmare.

Av *tredje stycket* framgår att all dokumentation ska göras på ett sådant sätt att det möjliggör kontroll i efterhand. Genom dokumentationen ska det gå att följa upp att behandlingen endast avser uppgifter som får behandlas vid dataanalyser och urval samt att uppgifterna används för rätt ändamål. Dokumentationskravet innebär dock inte att myndigheterna måste redovisa exakt vilka uppgifter som behandlas. Det är tillräckligt att det framgår vilka kategorier av uppgifter som behandlas och uppgifternas art.

Det är upp till Kronofogdemyndigheten att bedöma i vilken form dokumentationen som bestämmelsen ställer krav på ska ske. Det avgörande är att det i efterhand går att kontrollera den gjorda proportionalitetsbedömningen samt vilka metoder och sökbegrepp som har använts för att ta fram urval.

Tillgång till personuppgifter

14 § Tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Åtkomsten till personuppgifter ska kontrolleras och följas upp regelbundet.

I paragrafen, som delvis motsvarar 2 kap. 26 § kronofogdedatabaslagen, finns en bestämmelse om den interna tillgången till personuppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet (jfr prop. 2010/11:78 s. 35). Övervägandena finns i avsnitt 7.7.

Första stycket innebär att Kronofogdemyndigheten ska begränsa tillgången till personuppgifter till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Myndigheten har härigenom ett ansvar för att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att personuppgifter inte sprids utanför den krets av personer som behöver ha tillgång till dessa för att kunna utföra sina arbetsuppgifter (jfr artikel 32 i dataskyddsförordningen).

Innebörden av bestämmelsen är att det ska finnas ett berättigat behov av åtkomst till personuppgifter. Den som är anställd vid Kronofogdemyndigheten ska alltså inte ges obegränsad tillgång till alla personuppgifter som behandlas vid myndigheten. Uttrycket var och en inkluderar såväl tillsvidareanställd personal som t.ex. personer med en tidsbegränsad anställning. Det ska finnas ett reellt behov eller behovet ska kunna förutses finnas i verksamheten. En medarbetare vid myndigheten får därmed ha åtkomst till sådana uppgifter som det är tänkbart att han eller hon behöver utifrån sina arbetsuppgifter.

Enligt *andra stycket* ska Kronofogdemyndigheten kontrollera och följa upp åtkomsten till personuppgifter regelbundet. Bestämmelsen innebär att myndigheten ska kunna upptäcka och åtgärda obehörig åtkomst. Kontroller ska genomföras systematiskt och återkommande och inte bara när Kronofogdemyndigheten av någon orsak har fått anledning att misstänka att obehörig åtkomst har förekommit. Kontroll kan till exempel ske genom uppföljning av loggar. Det är dock upp till Kronofogdemyndigheten att bestämma de närmare formerna för kontrollen.

Elektroniskt utlämnande av personuppgifter

15 § Personuppgifter får lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om begränsningar av möjligheten att lämna ut personuppgifter elektroniskt.

Paragrafen, som inte har någon motsvarighet i kronofogdedatabaslagen, reglerar förutsättningarna för elektroniskt utlämnande av personuppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 11.7.5.

Av *första stycket* framgår att elektroniskt utlämnande är tillåtet om det inte är olämpligt. Med elektroniskt utlämnande avses såväl utlämnande genom direktåtkomst, varmed avses att en mottagare har direkt tillgång till någon annans register eller databas och därigenom på egen hand kan ta del av information (se HFD 2015 ref. 61), som annat elektroniskt utlämnande, varmed avses bl.a. utlämnande genom e-post eller direkt överföring från ett datorsystem till ett annat.

Bedömningen av om utlämnandet är olämpligt ska ske med beaktande av eventuella bestämmelser om sekretess, vad syftet med utlämnandet är, vem mottagaren är, vilka uppgifter det rör sig om samt om nödvändiga säkerhetsåtgärder är vidtagna. Elektroniskt utlämnande på andra sätt än genom direktåtkomst till andra offentliga aktörer bör som utgångspunkt anses vara lämpligt. Vid utlämnande genom direktåtkomst är större restriktivitet påkallad och bedömningen bör innefatta en noggrann prövning av vilka särskilda integritetsrisker ett sådant elektroniskt utlämnande kan innebära.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om begränsningar av möjligheterna att lämna ut personuppgifter elektroniskt.

Längsta tid för behandling

16 § Personuppgifter får inte behandlas under längre tid än som behövs med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att personuppgifter längst får behandlas under viss tid.

Paragrafen, som inte har någon motsvarighet i kronofogdedatabaslagen, innehåller en huvudregel om längsta tid för behandling

av personuppgifter vid Kronofogdemyndigheten. Övervägandena finns i avsnitten 12.4.3 och 12.4.5.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär en skyldighet för Kronofogdemyndigheten att upphöra med behandlingen av personuppgifter så snart personuppgifterna inte längre behövs med hänsyn till det ändamål för vilket de behandlas. Det innebär att personuppgifterna ska tas bort eller aidentifieras på ett sådant sätt att alla identifieringsmöjligheter försvinner. Bestämmelsen ställer krav på Kronofogdemyndigheten att kunna motivera fortsatt behandling av personuppgifter, t.ex. inför en tillsynsmyndighet. Om uppgiften behandlas för flera olika ändamål, får den dock fortsätta att behandlas för de andra ändamålen om behovet av behandling kvarstår för dessa. Bestämmelsen motsvarar principen om lagringsminimering, artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen, och utgör inte något hinder mot att uppgifter och handlingar bevaras enligt arkivlagens (1990:782) bestämmelser. När uppgifter inte längre behövs för ändamål i verksamheten kan de alltså fortsatt behandlas för arkivändamål av allmänt intresse.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om att personuppgifter längst får behandlas under viss tid. Sådana tidsfrister ska inte medföra avsteg från det krav som följer av den generella bestämmelsen i första stycket om att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som behövs med hänsyn till ändamålet.

Begränsning av rätten att göra invändningar

17 § Artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning om rätten att göra invändningar gäller inte vid sådan behandling som är tillåten enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Paragrafen, som motsvarar 3 kap. 3 § kronofogdedatabaslagen, innebär ett undantag från den rätt för registrerade att göra invändningar mot behandlingen av personuppgifter som regleras i artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning (jfr prop. 2017/18:95 s. 115 och 116). Övervägandena finns i avsnitt 7.8.1.

Rättelse av uppgifter och överklagande

18 § På begäran av en enskild ska Kronofogdemyndigheten snarast rätta, blockera eller utplåna sådana uppgifter om den enskilde som

1. inte har behandlats i enlighet med denna lag eller anslutande författningar, eller

2. vid tidpunkten för registreringen är missvisande i fråga om den enskildes vilja eller förmåga att uppfylla sina ekonomiska förpliktelser.

Om uppgifterna lämnats ut till tredje man, ska Kronofogdemyndigheten underrätta denne om åtgärd enligt första stycket, om den enskilde begär det eller om mera betydande skada eller olägenhet för den enskilde kan undvikas på detta sätt. Någon underrättelse behöver dock inte lämnas, om detta skulle innebära en oproportionerligt stor arbetsinsats.

Paragrafen, som delvis motsvarar 3 kap. 3 a § kronofogdedatabaslagen, reglerar enskildas rätt till rättelse m.m. av uppgifter som behandlas i Kronofogdemyndighetens verksamhet (jfr prop. 2017/18:95 s. 116). Övervägandena finns i avsnitt 7.8.3.

Till skillnad från 3 kap. 3 a § kronofogdedatabaslagen är bestämmelsen inte tillämplig vid behandling av uppgifter om avlidna personer. Vidare är bestämmelsen endast tillämplig på uppgifter om juridiska personer gällande uppgifter som vid tidpunkten för registreringen är missvisande i fråga om den enskildes vilja eller förmåga att uppfylla sina ekonomiska förpliktelser, vilket följer av 2 § tredje stycket. Begreppet ”den registrerade” i 3 kap. 3 a § kronofogdedatabaslagen har ersatts med begreppet ”enskild”. Med begreppet enskild avses i tillämpliga fall både fysiska och juridiska personer. Vidare framgår nu uttryckligen av lagen att prövningen enligt 18 § första stycket andra punkten ska göras med utgångspunkt från förhållandena vid tidpunkten för registreringen (jfr prop. 2007/08:116 s. 29).

19 § Beslut om rättelse enligt 18 § första stycket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen, som delvis motsvarar 3 kap. 4 § kronofogdedatabaslagen, innehåller bestämmelser om överklagande (jfr prop. 2017/18:95 s. 116). Övervägandena finns i avsnitt 7.8.3.

Enligt *första stycket* får beslut om rättelse som Kronofogdemyndigheten har fattat enligt 18 § första stycket överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Bestämmelsen omfattar beslut om rättelse enligt både punkt 1 och 2 i den särskilda bestämmelsen om rättelse

m.m. Av 2 § tredje stycket framgår att bestämmelsen även gäller vid behandling av uppgifter om juridiska personer.

Enligt *andra stycket* krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1 Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

2. Genom lagen upphävs lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

3. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande för en begäran om rättelse som har kommit in före den ikraftträdandet.

Enligt *punkten 1* träder lagen i kraft den 1 januari 2026. Punkten behandlas i kapitel 18.

Enligt *punkten 2* upphävs den nu gällande kronofogdedatabaslagen genom kronofogdedatalagen (0000:00). Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Enligt *tredje punkten* gäller den upphävda kronofogdedatabaslagen fortfarande för en begäran om rättelse som har kommit in till myndigheten före ikraftträdandet av lagen, dvs. den 1 januari 2026. Det innebär att sådana ärenden om rättelse m.m. ska handläggas enligt den lagen till dess att de har vunnit laga kraft. De särskilda bestämmelserna om rättelse och överklagande av sådana beslut enligt kronofogdedatabaslagen finns i den lagens 3 kap. 3 a och 4 §§.

Övervägandena finns i kapitel 18.

20.5 Förslaget till lag om det statliga personadressregistret

Genom lagen upphävs lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret, SPAR-lagen, och ersätts av en ny lag om det statliga personadressregistret, den nya SPAR-lagen. Innehållet i den nya lagen motsvarar till stora delar innehållet i SPAR-lagen. Anpassningen till övrig dataskyddsreglering innebär dock att redaktionella och strukturella ändringar görs i förhållande till dagens reglering.

Inledande bestämmelser

1 § För de kontroll- och urvalsändamål som anges i 5 § ska det föras ett statligt personadressregister (SPAR). Registret får användas för elektroniskt utlämnande av uppgifter.

I paragrafen, som i sak motsvarar 1 § SPAR-lagen, anges att ett statligt register ska föras för kontroll- och urvalsändamål och att det får användas för elektroniskt utlämnande av uppgifter (jfr prop. 1997/98:136 s. 76). Ändringarna är endast språkliga och redaktionella. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.4.

2 § Syftet med denna lag är att ge den myndighet som regeringen utser att ansvara för SPAR möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Paragrafen, som inte har någon motsvarighet i SPAR-lagen, anger det övergripande syftet med lagen. Övervägandena finns i 16.4.5.

Bestämmelsen tydliggör lagens tvådelade syfte, dvs. att dels ge ansvarig myndighet möjlighet att inom SPAR-verksamheten behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt, dels att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Förhållandet till annan reglering

3 § Denna lag innehåller bestämmelser som kompletterar 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), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Vid behandlingen av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

I paragrafen, som motsvarar 2 § SPAR-lagen, anges lagens förhållande till annan reglering. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.3.

Första stycket upplyser om att lagens bestämmelser kompletterar den reglering som finns i EU:s dataskyddsförordning (jfr prop. 2017/18:95 s. 104).

Andra stycket, tydliggör lagens förhållande till lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, kallad dataskyddslagen (jfr prop. 2017/18:95 s. 104 och 105).

Personuppgiftsansvar

4 § Den myndighet som regeringen utser att ansvara för SPAR är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför enligt denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

I paragrafen, som delvis motsvarar 2 § förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret (SPAR-förordningen) anges att den myndighet som regeringen utser att ansvara för SPAR är personuppgiftsansvarig för den behandling som myndigheten utför enligt lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.6.

En definition av begreppet personuppgiftsansvarig finns i artikel 4.7 i dataskyddsförordningen. Att den myndighet som regeringen utser att ansvara för SPAR är personuppgiftsansvarig innebär att myndigheten har en rad skyldigheter som måste uppfyllas enligt regeringen i dataskyddsförordningen. Exempelvis ska den personuppgiftsansvarige ansvara för och kunna visa att de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter enligt artikel 5 i dataskyddsförordningen efterlevs (artikel 5.2). Den personuppgiftsansvarige ska också t.ex. tillhandahålla information om personuppgiftsbehandlingen (artiklarna 12–14) samt genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs i enlighet med dataskyddsförordningen (artikel 24).

Ändamål

- 5 § Uppgifterna i SPAR får behandlas för att
1. aktualisera, komplettera och kontrollera personuppgifter (kontrolländamål), och
 2. ta ut uppgifter om namn och adress genom urvalsdragning för direktreklam, opinionsbildning eller samhällsinformation eller annan därmed jämförlig verksamhet (urvalsändamål).

I paragrafen, som i sak motsvarar 3 § SPAR-lagen anges för vilka ändamål uppgifter får behandlas i SPAR (jfr prop. 1997/98:136 s. 76). Ändringar är endast språkliga och redaktionella.

Övervägandena finns i avsnitt 16.4.4.

Med kontrolländamål avses enligt *första punkten* att aktualisera, komplettera och kontrollera personuppgifter.

Med urvalsändamål avses enligt *andra punkten* att ta ut uppgifter om namn och adress genom urvalsdragning för direktreklam, opinionsbildning eller samhällsinformation eller annan därmed jämförlig verksamhet.

Registerinnehåll

6 § SPAR får innehålla uppgifter om personer som är eller har varit folkbokförda i landet och personer som har tilldelats personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen (1991:481). SPAR får även innehålla uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer och som har styrkt sin identitet eller gjort identiteten sannolik. Följande uppgifter får anges:

1. namn,
2. person- eller samordningsnummer,
3. födelsetid,
4. adress,
5. folkbokföringsort och distrikt,
6. födelsehemort,
7. svenskt medborgarskap,
8. make eller vårdnadshavare,
9. avregistrering enligt 19–22 §§ folkbokföringslagen, med angivande av tidpunkt,
10. summan av fastställd förvärvsinkomst och inkomst av kapital, dock lägst noll kronor,
11. ägare av småhusenhet eller lantbruksenhet med småhus på tomtmark samt uppgift om kommun (belägenhet),
12. taxeringsvärde för småhusenhet,
13. tidpunkt för när ett samordningsnummer har tilldelats och när vilandeförklaring kan komma att ske enligt 3 kap. 2 § 1 lagen (2022:1697) om samordningsnummer,
14. tidpunkt för vilandeförklaring av ett samordningsnummer enligt 3 kap. 2 § lagen om samordningsnummer med angivande av om förklaringen skett med stöd av punkt 1 eller 2 i den paragrafen,
15. tidpunkt för när en person med samordningsnummer eller en person med personnummer som inte är eller har varit folkbokförd har avlidit, och
16. om den enskildes identitet vid tilldelning eller förnyelse av samordningsnummer har styrkts eller gjorts sannolik.

På begäran av en registrerad ska det i SPAR också anges att uppgifter om denna inte får behandlas vid urvalsdragningar för direktreklam enligt 5 § 2.

Paragrafen reglerar vilka uppgifter som får behandlas i SPAR. Ändringarna är endast språkliga och redaktionella. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.3.

I *första stycket* som motsvarar 4 § första stycket SPAR-lagen, anges att SPAR får innehålla uppgifter om personer som är eller har varit folkbokförda i landet och personer som har tilldelats personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen (1991:481). SPAR får även innehålla uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer och som har styrkt sin identitet eller gjort identiteten sannolik. Vidare begränsas i första stycket vilka uppgifter om personerna som SPAR får innehålla till bl.a. vissa folkbokföringsuppgifter, uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer, samt uppgifter om inkomst och taxeringsvärde (jfr prop. 2021/22:276 s. 149 och 150).

Av *andra stycket*, som motsvarar 4 § andra stycket SPAR-lagen, framgår att på begäran av en registrerad ska det i SPAR också anges att uppgifter om denna inte får behandlas vid urvalsdragningar enligt 5 § 2 för direktreklam (jfr prop. 1997/98:136 s. 77).

7 § Uppgifter som avses i 6 § första stycket 1–9 och 13–16 hämtas från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Övriga uppgifter som avses i 6 § första stycket hämtas från Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Paragrafen, som i sak motsvarar 5 § SPAR-lagen, innehåller bestämmelser om varifrån uppgifterna i SPAR hämtas (jfr prop. 2021/22:276 s. 150). Ändringarna är endast språkliga och redaktionella. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.3.

Utlämnande av uppgifter

8 § En enskild som begär att en myndighet ska lämna ut personuppgifter för kontrolländamål eller urvalsändamål ska hänvisas till SPAR, om inte annat följer av lag eller förordning.

Paragrafen, som i sak motsvarar 6 § SPAR-lagen, klargör att enskilda ska hänvisas till SPAR vid begäran om utlämnande av personuppgif-

ter för kontrolländamål eller urvalsändamål, om inte annat följer av lag eller förordning, (jfr prop. 1997/98:136 s. 77). Ändringarna är endast språkliga och redaktionella. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.3.

9 § Regeringen får meddela föreskrifter om begränsningar av utlämnande av uppgifter från SPAR.

Paragrafen, som delvis motsvarar 7 § andra stycket SPAR-lagen, innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om begränsningar av utlämnande av uppgifter från SPAR (prop. 1997/98:136 s. 77 och 78). Till skillnad från 7 § andra stycket SPAR-lagen avser bestämmelsen inte enbart begränsningar av utlämnande av uppgifter som hämtats från folkbokföringsverksamheten. Övervägandena finns i avsnitten 16.4.3 och 16.4.11.

Sökbegrepp

10 § Regeringen får meddela föreskrifter om begränsningar av de sökbegrepp som får användas vid sökning i SPAR.

Paragrafen, som motsvarar 8 § SPAR-lagen, innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om begränsningar av de sökbegrepp som får användas vid sökning i SPAR (jfr prop. 1997/98:136 s. 78). Övervägandena finns i avsnitt 16.4.3.

Begränsning av rätten att göra invändningar

11 § Artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning om rätten att göra invändningar gäller inte vid sådan behandling som är tillåten enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Bestämmelser om rätten att göra invändningar mot behandling för direkt marknadsföring finns i artikel 21.2 i samma förordning.

I paragrafen finns bestämmelser som rätten att göra invändningar. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.3.

Första stycket, som motsvarar 3 a § första stycket SPAR-lagen, innebär ett undantag från den rätt för registrerade att göra invändningar mot behandlingen av personuppgifter som regleras i artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning (jfr prop. 2017/18:95 s. 105).

I *andra stycket*, som motsvarar 3 a § andra stycket SPAR-lagen, upplyses om den rätt för den registrerade att invända mot behandling av personuppgifter för direkt marknadsföring som finns i artikel 21.2 i dataskyddsförordningen. Den rätten gäller vid sådan behandling som omfattas av lagen (jfr prop. 2017/18:95 s. 105).

Längsta tid för behandling

12 § Uppgifter får inte behandlas i SPAR under längre tid än som behövs med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att personuppgifter längst får behandlas under viss tid.

Paragrafen, som inte som inte har någon motsvarighet i SPAR-lagen, innehåller en huvudregel om längsta tid för behandling av personuppgifter i SPAR. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.8.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär en skyldighet för den myndighet som regeringen utser att ansvara för SPAR att upphöra med behandlingen av personuppgifter så snart personuppgifterna inte längre behövs med hänsyn till det ändamål för vilket de behandlas. Det innebär att personuppgifterna ska tas bort eller avidentifieras på ett sådant sätt att alla identifieringsmöjligheter försvinner. Bestämmelsen ställer krav på den personuppgiftsansvariga myndigheten att kunna motivera fortsatt behandling av personuppgifter, t.ex. inför en tillsynsmyndighet. Om uppgiften behandlas för flera olika ändamål, får den dock fortsätta att behandlas för de andra ändamålen om behovet av behandling kvarstår för dessa. Bestämmelsen motsvarar principen om lagringsminimering, artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen, och utgör inte något hinder mot att uppgifter och handlingar bevaras enligt arkivlagens (1990:782) bestämmelser. När uppgifter inte längre behövs för ändamål i verksamheten kan de alltså fortsatt behandlas för arkivändamål av allmänt intresse.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om att personuppgifter längst får behandlas under viss tid. Sådana tidsfrister ska inte medföra avsteg från det krav som följer av den generella bestämmelsen i första stycket om att person-

uppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som behövs med hänsyn till ändamålet.

Anmälan om misstänkt oriktig uppgift

13 § Vid misstanke om att en uppgift som är hämtad ur SPAR är oriktig, ska den som i tjänsten har tagit del av uppgiften genast anmäla det till den myndighet som ansvarar för SPAR.

Paragrafen, som delvis motsvarar 14 § SPAR-förordningen, innehåller en skyldighet för den som i tjänsten har tagit del av en uppgift som är hämtad från SPAR att anmäla misstanke att uppgiften är oriktig till den myndighet som ansvarar för SPAR. Till skillnad från 14 § SPAR-förordningen anges inte Skatteverket i bestämmelsen. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.7.

Bestämmelsen innebär att det föreligger en generell anmälningskyldighet, för samtliga som nyttjar SPAR:s tjänster och avseende alla uppgifter som är hämtade från SPAR, att vid misstanke om att en uppgift är oriktig genast anmäla det till den myndighet som ansvarar för SPAR. Anmälningskyldigheten inträder genast, dvs. så snart det uppstår misstanke om att en uppgift som är hämtad från SPAR är oriktig. Tröskeln för att skyldigheten att göra en anmälan är dessutom låg, det räcker att det finns en misstanke. Anmälningskyldigheten innebär dock inte någon skyldighet att genomföra någon ytterligare utredning eller redovisa de förhållanden som misstanken grundar sig på.

20.6 Förslaget till lag om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter

Genom lagen upphävs lagen (2015:898) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter, ÄrBu-lagen, och ersätts av en ny lag om dataskydd i Skatteverkets verksamhet med äktenskapsregister och bouppteckningar. Innehållet i lagen om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter motsvarar till stora delar innehållet i ÄrBu-lagen. Anpassningen till övrig dataskyddsreglering

innebär dock att redaktionella och strukturella ändringar görs i förhållande till dagens reglering.

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att ge Skatteverket möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Paragrafen, som i sak motsvarar 1 § ÄrBu-lagen, anger det övergripande syftet med lagen (jfr prop. 2015/16:28 s. 69). Övervägandena finns i avsnitt 17.4.2.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter.

Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Paragrafen, som i sak motsvarar 2 § första och andra styckena ÄrBu-lagen, anger lagens tillämpningsområde (jfr prop. 2015/16:28 s. 69 och 70). Till skillnad från ÄrBu-lagen kommer den nya lagen inte vara tillämplig vid behandling av uppgifter om avlidna. Övervägandena finns i avsnitten 17.4.2 och 17.4.3.

Förhållandet till annan reglering

3 § Denna lag innehåller bestämmelser som kompletterar 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), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Vid behandlingen av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

I paragrafen, som motsvarar 4 § ÄrBu-lagen, anges lagens förhållande till annan reglering. Övervägandena finns i avsnitt 17.4.2.

Första stycket upplyser om att lagens bestämmelser kompletterar den reglering som finns i EU:s dataskyddsförordning (jfr prop. 2017/18:95 s. 120).

Andra stycket, tydliggör lagens förhållande till lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, kallad dataskyddslagen (jfr prop. 2017/18:95 s. 120).

Personuppgiftsansvar

4 § Skatteverket är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som Skatteverket utför enligt denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

I paragrafen, som i sak motsvarar 5 § ÄrBu-lagen, regleras att Skatteverket är personuppgiftsansvarig för den behandling som myndigheten utför enligt lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen (jfr prop. 2015/16:28 s. 71). Övervägandena finns i avsnitt 17.4.2.

En definition av begreppet personuppgiftsansvarig finns i artikel 4.7 i dataskyddsförordningen. Att Skatteverket är personuppgiftsansvarig innebär att myndigheten har en rad skyldigheter som måste uppfyllas enligt regleringen i dataskyddsförordningen. Exempelvis ska den personuppgiftsansvarige ansvara för och kunna visa att de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter enligt artikel 5 i dataskyddsförordningen efterlevs (artikel 5.2). Den personuppgiftsansvarige ska också t.ex. tillhandahålla information om personuppgiftsbehandlingen (artiklarna 12–14) samt genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs i enlighet med dataskyddsförordningen (artikel 24).

Ändamål

5 § Skatteverket får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att utföra verksamhet enligt 2 §.

I paragrafen, som motsvarar 6 § första stycket ÄrBu-lagen, anges för vilka primära ändamål Skatteverket får behandla personuppgifter enligt lagen (jfr prop. 2015/16:28 s. 71). Övervägandena finns i avsnitt 17.4.4.

6 § Personuppgifter som behandlas enligt 5 § får också behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Paragrafen, som motsvarar 6 § andra stycket första meningen ÄrBu-lagen är en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse om möjligheten att behandla personuppgifter för ändamål utöver de som anges i den primära ändamålsbestämmelsen i 5 § (jfr prop. 2015/16:28 s.71). Övervägandena finns i avsnitt 17.4.4.

7 § Personuppgifter som behandlas enligt 5 § får också behandlas för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket de samlades in.

Paragrafen, som motsvarar 6 § andra stycket andra meningen ÄrBu-lagen, innehåller en bestämmelse om den s.k. finalitetsprincipen i dataskyddsförordningen (jfr prop. 2017/18:95 s. 120). Övervägandena finns i avsnitt 17.4.4.

Känsliga personuppgifter

8 § 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.

Paragrafen, som delvis motsvarar 7 § ÄrBu-lagen, reglerar möjligheten till behandling av känsliga personuppgifter (jfr prop. 2017/18:95 s. 120). Till skillnad från 7 § ÄrBu-lagen är bestämmelsen inte avgränsad till behandling av sådana personuppgifter i en handling som har lämnats eller upprättats i ett ärende. Övervägandena finns i avsnitt 17.4.5.

Bestämmelsen innebär ett undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter som finns i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. Den ersätter den generella bestämmelsen i 3 kap. 3 § första stycket dataskyddslagen om behandling av känsliga personuppgifter för ett viktigt allmänt intresse, vilken annars gäller där sektorspecifik reglering saknas (prop. 2017/18:105 s. 91). Bestämmelsen ersätter dock varken artikel 6 eller artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen.

De kategorier av personuppgifter som får behandlas med stöd av den nya bestämmelsen är de som avses i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen, dvs. personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. I artikel 4.13 och 4.14 i dataskyddsförordningen finns definitioner av genetiska och biometriska uppgifter. I artikel 4.15 i dataskyddsförordningen definieras uppgifter om hälsa.

Skatteverket får enligt bestämmelsen behandla känsliga personuppgifter om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Begreppet nödvändigt innebär inte ett krav på att behandlingsåtgärden ska vara oundgänglig (jfr prop. 2017/18:105 s. 194). Behandlingen måste dock alltid kunna motiveras på grundval av de uppgifter Skatteverket har att utföra inom äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna. Ett behov av att behandla känsliga personuppgifter kan uppstå om handlingar som Skatteverket ska registrera innehåller känsliga uppgifter rörande t.ex. etnicitet och hälsa (prop. 2015/16:28 s. 39). I kravet på nödvändighet ligger även att känsliga personuppgifter inte får behandlas om syftet med behandlingen kan uppnås genom andra medel, t.ex. genom att anonymisera uppgifterna eller att i stället behandla andra typer av uppgifter.

Sökbegränsningar

9 § Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.

Förbudet omfattar dock inte sökningar i en viss handling eller i ett visst ärende.

Paragrafen, som delvis motsvarar 8 § ÄrBu-lagen, reglerar sökbegränsningar avseende känsliga personuppgifter (jfr prop. 2015/16:28 s. 72). Till skillnad från 8 § ÄrBu-lagen utgår bestämmelsen från syftet med en sökning. Övervägandena finns i 17.4.6.

Enligt *första stycket* är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Definitionen av känsliga personuppgifter finns i 8 §, som hänvisar till artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning. Bestämmelsen innebär att Skatteverket inte får utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer som t.ex. har en viss etnisk bakgrund. Sökbegränsningen omfattar alla tekniska åtgärder som innebär att uppgifter används för att strukturera eller systematisera information i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Om syftet med en sökning inte är att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter är den tillåten, även om känsliga personuppgifter används vid sökningen. Bestämmelsen hindrar därmed inte sökningar som görs t.ex. för att utöva tillsyn, ta fram verksamhetsstatistik, för registervård eller för att söka efter ett namn (prop. 2017/18:105 s. 91 och prop. 2022/23:34 s. 208). Det är dock inte tillåtet att utföra sökningar som innebär att personer kartläggs på grundval av känsliga personuppgifter.

I *andra stycket* anges att förbudet inte omfattar sökningar som sker i en viss handling eller i ett visst ärende. Den enskilde medarbetaren vid Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter kan alltså göra sökningar på känsliga personuppgifter i en viss handling eller i ett visst enskilt ärende.

Tillgång till personuppgifter

10 § Tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Åtkomsten till personuppgifter ska kontrolleras och följas upp regelbundet.

I paragrafen, som inte har någon motsvarighet i ÄrBu-lagen, finns en bestämmelse om den interna tillgången till personuppgifter i Skatteverkets verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 17.4.7.

Första stycket innebär att Skatteverket ska begränsa tillgången till personuppgifter till vad var och en behöver för att kunna fullgöra

sina arbetsuppgifter. Myndigheten har härigenom ett ansvar för att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att personuppgifter inte sprids utanför den krets av personer som behöver ha tillgång till dessa för att kunna utföra sina arbetsuppgifter (jfr artikel 32 i dataskyddsförordningen). Innebörden av bestämmelsen är att det ska finnas ett berättigat behov av åtkomst till personuppgifter. Den som är anställd inom Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter ska alltså inte ges obegränsad tillgång till alla personuppgifter som behandlas inom verksamheterna. Uttrycket var och en inkluderar såväl tillsvidareanställd personal som t.ex. personer med en tidsbegränsad anställning. Det ska finnas ett reellt behov eller behovet ska kunna förutses finnas i verksamheten. En medarbetare vid myndigheten får därmed ha åtkomst till sådana uppgifter som det är tänkbart att han eller hon behöver utifrån sina arbetsuppgifter.

Enligt *andra stycket* ska Skatteverket kontrollera och följa upp åtkomsten till personuppgifter regelbundet. Bestämmelsen innebär att myndigheten ska kunna upptäcka och åtgärda obehörig åtkomst. Kontroller ska genomföras systematiskt och återkommande och inte bara när Skatteverket av någon orsak har fått anledning att misstänka att obehörig åtkomst har förekommit. Kontroll kan t.ex. ske genom uppföljning av loggar. Det är dock upp till Skatteverket att bestämma de närmare formerna för kontrollen.

Elektroniskt utlämnande av personuppgifter

11 § Personuppgifter får lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om begränsningar av möjligheten att lämna ut personuppgifter elektroniskt.

Paragrafen, som delvis motsvarar 9 § ÅrBu-lagen, reglerar förutsättningarna för elektroniskt utlämnande av personuppgifter (jfr prop. 2015/16:28 s. 72). Till skillnad från 9 § ÅrBu-lagen avser bestämmelsen alla former av elektroniskt utlämnande. Övervägandena finns i avsnitt 17.4.8.

Av *första stycket* framgår att elektroniskt utlämnande är tillåtet om det inte är olämpligt. Med elektroniskt utlämnande avses såväl utlämnande genom direktåtkomst, varmed avses att en mottagare har

direkt tillgång till någon annans register eller databas och därigenom på egen hand kan ta del av information (se HFD 2015 ref. 61), som annat elektroniskt utlämnande, varmed avses bl.a. utlämnande genom e-post eller direkt överföring från ett datorsystem till ett annat.

Bedömningen av om utlämnandet är olämpligt ska ske med beaktande av eventuella bestämmelser om sekretess, vad syftet med utlämnandet är, vem mottagaren är, vilka uppgifter det rör sig om samt om nödvändiga säkerhetsåtgärder är vidtagna. Elektroniskt utlämnande på andra sätt än genom direktåtkomst till andra offentliga aktörer bör som utgångspunkt anses vara lämpligt. Vid utlämnande genom direktåtkomst är större restriktivitet påkallad och bedömningen bör innefatta en noggrann prövning av vilka särskilda integritetsrisker ett sådant elektroniskt utlämnande kan innebära.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om begränsningar av möjligheterna att lämna ut personuppgifter elektroniskt.

Längsta tid för behandling

12 § Personuppgifter får inte behandlas under längre tid än som behövs med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att personuppgifter längst får behandlas under viss tid.

Paragrafen, som inte som inte har någon motsvarighet i ÅrBu-lagen, innehåller en huvudregel om längsta tid för behandling av personuppgifter vid Skatteverket. Övervägandena finns i avsnitt 17.4.9.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär en skyldighet för Skatteverket att upphöra med behandlingen av personuppgifter så snart personuppgifterna inte längre behövs med hänsyn till det ändamål för vilket de behandlas. Det innebär att personuppgifterna ska tas bort eller avidentifieras på ett sådant sätt att alla identifieringsmöjligheter försvinner. Bestämmelsen ställer krav på Skatteverket att kunna motivera fortsatt behandling av personuppgifter, t.ex. inför en tillsynsmyndighet. Om uppgiften behandlas för flera olika ändamål, får den dock fortsätta att behandlas för de andra ändamålen om behovet av behandling kvarstår för dessa. Bestämmelsen motsvarar principen om

lagringsminimering, artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen, och utgör inte något hinder mot att uppgifter och handlingar bevaras enligt arkivlagens (1990:782) bestämmelser. När uppgifter inte längre behövs för ändamål i verksamheten kan de alltså fortsatt behandlas för arkivändamål av allmänt intresse.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om att personuppgifter längst får behandlas under viss tid. Sådana tidsfrister ska inte medföra avsteg från det krav som följer av den generella bestämmelsen i första stycket om att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som behövs med hänsyn till ändamålet.

Begränsning av rätten att göra invändningar

13 § Artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning om rätten att göra invändningar gäller inte vid sådan behandling som är tillåten enligt denna lag eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen.

Paragrafen, som motsvarar 10 § ÄrBu-lagen, innebär ett undantag från den rätt för registrerade att göra invändningar mot behandlingen av personuppgifter som regleras i artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning (jfr prop. 2017/18:95 s. 120 och 121). Övervägandena finns i avsnitt 17.4.2.

20.7 Förslaget till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173)

8 § En uppgift om en fysisk person ska gallras när det inte längre är nödvändigt att bevara uppgiften med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

En uppgift om en fysisk person som inte är näringsidkare ska, om uppgiften inte gäller skuldsanering eller F-skuldsanering, gallras senast tre år efter den dag då den omständighet inträffade eller det förhållande upphörde som uppgiften avser. Om uppgiften rör en begäran om eller ett utlämnande av en kreditupplysning, ska den dock gallras senast ett år efter den dag då begäran framställdes.

En uppgift om skuldsanering ska gallras senast fem år efter den dag då inledandebeslutet meddelades eller, om uppgiften gäller F-skuldsanering, senast tre år efter den dagen. Om en betalningsplan löper ut senare, ska dock uppgiften gallras senast den dag då planen löper ut.

En uppgift som har inhämtats från Kronofogdemyndigheten i dess verksamhet med indrivning och utsökning ska gallras när den inte omfattas av undantaget från sekretess i 34 kap. 1 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En uppgift som har inhämtats från Kronofogdemyndigheten ska också gallras när den har blockerats av Kronofogdemyndigheten med stöd av 18 § *kronofogdedatalagen* (0000:00).

Bestämmelsen reglerar gallring av uppgifter i kreditupplysningsverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Ändringen av *fjärde stycket* föranleds av förslaget om att lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet ska upphävas och ersättas av *kronofogdedatalagen* (0000:00). Någon ändring i sak är inte avsedd.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för uppgifter som har blockerats av Kronofogdemyndigheten med stöd av 3 kap. 3 a § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

Enligt *punkten 1* träder lagen i kraft den 1 januari 2026.

Enligt *punkten 2* gäller äldre bestämmelser i fråga om uppgifter som har blockerats av Kronofogdemyndigheten med stöd av den nuvarande 3 kap. 3 a § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet efter ikraftträdandet den 1 januari 2026. Det innebär att sådana uppgifter ska gallras enligt den tidigare lydelsen av 8 § fjärde stycket kreditupplysningslagen.

Övervägandena finns i kapitel 18.

20.8 Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

1 §

Folkbokföring enligt denna lag innebär fastställande av en persons bostättning samt registrering av de uppgifter om personen som *får registreras enligt 1 a §*.

Vigsel, födelse och dödsfall i landet ska registreras även i fråga om en person som inte är eller har varit folkbokförd.

Skatteverket ansvarar för folkbokföring och sådan registrering som avses i andra stycket.

Bestämmelser om samordningsnummer för den som inte är eller har varit folkbokförd finns i lagen (2022:1697) om samordningsnummer.

Paragrafens *första stycke* innehåller en definition av begreppet folkbokföring. Folkbokföring innebär fastställande av en persons bosättning och registrering av de uppgifter om personen som får registreras om honom eller henne enligt 1 a §. Ändringen utgör en följd av att lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet upphävs, och att de uppgifter som får registreras om en person vid folkbokföring i stället anges i folkbokföringslagen.

Ändringen i *tredje stycket* avser att tydliggöra att Skatteverket ansvarar för den registrering som ska ske enligt lagen.

Övervägandena finns i avsnitten 9.4.5 och 9.4.6.

1 a §

Skatteverket får registrera följande uppgifter om en person:

- 1. personnummer,*
 - 2. samordningsnummer,*
 - 3. namn,*
 - 4. födelseid,*
 - 5. födelsehemort,*
 - 6. födelseort och födelseland,*
 - 7. adress,*
 - 8. folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, folkbokföringsort, folkbokföring under särskild rubrik och distrikt,*
 - 9. medborgarskap,*
 - 10. civilstånd,*
 - 11. make, barn, föräldrar, vårdnadshavare och annan vuxen person än förälder eller vårdnadshavare hos vilken ett barn under 18 år är bosatt,*
 - 12. samband enligt 11 som är grundat på adoption,*
 - 13. inflyttning från utlandet,*
 - 14. avregistrering enligt 19–22 §§,*
 - 15. gravsättning,*
 - 16. personnummer som personen har tilldelats i ett annat nordiskt land,*
- och*
- 17. uppehållsrätt.*

I paragrafen, som är ny, anges de uppgifter om en person som Skatteverket får registrera om honom eller henne vid folkbokföring. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.5.

Uppräkningen i bestämmelsen motsvarar, med vissa redaktionella ändringar, de uppgifter om en person som enligt 2 kap. 3 § första stycket lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får behandlas i folkbokföringsdatabasen och som är relevanta vid folkbokföring. I bestämmelsens *punkt 6* har även ett förtydligande tillägg gjorts avseende vad som avses med födelseort. Med födelseort avses även land för en person som inte är född i Sverige vilket genom förtydligandet uttryckligen framgår av punkt 6 (jfr prop. 1990/91:53 s. 40).

Bestämmelsen syftar inte till att begränsa vilka uppgifter Skatteverket över huvud taget får behandla. Att en uppgift inte anges i bestämmelsen innebär följaktligen inte att Skatteverket är förhindrat att behandla den uppgiften om behandlingen är nödvändig för att Skatteverket ska kunna utföra sina uppgifter som framgår av lag och förordning. Att en uppgiftskategori inte anges i bestämmelsen innebär endast att det inte är en sådan uppgift om en person som, om det är relevant, registreras om honom eller henne i samband med folkbokföring. Det innebär exempelvis att Skatteverket inte är förhindrat att fortsättningsvis behandla uppgifter som den 30 juni 1991 enligt särskilda bestämmelser var antecknade i sådan personakt som avses i 16 § i den upphävda folkbokföringskungörelsen (1967:495). Skatteverket är vidare inte förhindrat att fortsättningsvis behandla uppgifter om anmälan enligt 5 kap. 2 § vallagen (2005:837).

26 c §

Om en handling som överlämnats enligt 26 b § har ett lagringsmedium där fingeravtryck eller ansiktsbild är sparade, ska innehavaren på begäran låta Skatteverket ta fingeravtryck och ansiktsbild i digitalt format för att kontrollera att dessa motsvarar dem som finns i handlingen.

När en kontroll enligt första stycket har genomförts, ska fingeravtryck och ansiktsbilder samt de biometriska uppgifter som har tagits fram omedelbart förstöras.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kontroll av bl.a. biometriska uppgifter i handlingar.

I det nya *andra stycket* har införts en ny bestämmelse om att när en kontroll enligt första stycket har genomförts, ska fingeravtryck och ansiktsbilder samt de biometriska uppgifter som har tagits fram omedelbart förstöras. Bestämmelsen motsvarar 1 kap. 7 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och har överförts med endast redaktionella ändringar (jfr prop. 2021/22:276 s. 152).

Övervägandena finns i 9.4.6.

28 §

En anmälan enligt 25 eller 26 § ska innehålla följande uppgifter:

1. namn och person- eller samordningsnummer,
2. datum för ändring av bostads- eller postadress,
3. ny bostads- och postadress samt beräknad giltighetstid,
4. registerbeteckning för den fastighet som den nya bostadsadressen avser och, om fastigheten innehåller flera bostadslägenheter med samma belägenhetsadress, lägenhetsnummer som avses i lagen (2006:378) om lägenhetsregister, och
5. vem som upplåtit den fastighet eller bostadslägenhet som den nya bostadsadressen avser.

En anmälan enligt 26 § första stycket ska dessutom innehålla

1. uppgift om födelsetid och medborgarskap,
2. uppgift om inflyttningsdag till landet, avsikten med vistelsen här och dess beräknade varaktighet,
3. uppgift om personnummer som personen har tilldelats i ett annat nordiskt land, och
4. övriga uppgifter som får registreras enligt 1 a §.

Paragrafens innehåller bestämmelser om vilka uppgifter en anmälan enligt 25 eller 26 §§ ska innehålla.

Ändringen i *andra stycket punkt 4* är en följd av att lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet upphävs och att de uppgifter om en person som får registreras om honom eller henne vid folkbokföring i stället anges i 1 a §. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.6.

31 §

Skatteverket får förelägga en person som kan antas vara skyldig att göra en anmälan enligt denna lag, att antingen göra en sådan anmälan eller lämna de uppgifter eller visa upp de handlingar som behövs för att fullgöra anmälnings-

skyldigheten. Skatteverket får även i annat fall förelägga en person att lämna de uppgifter eller visa upp de handlingar som behövs för kontroll av bosättningen enligt denna lag eller för kontroll eller komplettering av andra uppgifter om en person som får registreras enligt 1 a §. I föreläggandet ska det anges vilka uppgifter som ska lämnas eller vilka handlingar som ska visas upp.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Skatteverkets möjligheter att besluta om föreläggande om att göra anmälan eller lämna uppgifter m.m. för att fullgöra en anmälningsskyldighet.

Ändringen i paragrafens andra mening är en följd av att lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet upphävs och att de uppgifter om en person som får registreras om honom eller henne vid folkbokföring i stället anges i 1 a §. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.6.

20.9 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

17 kap.

Dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel m.m. i vissa verksamheter

1 a §

Sekretess gäller för uppgift om metoder, modeller och riskfaktorer som hänför sig till dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel, om det kan antas att det allmännas syfte med sådana analyser och urval motverkas om uppgiften röjs och analyserna och urvalen rör

1. Skatteverkets verksamhet som avses i 2 § beskattningsdatalagen (0000:00) eller 2 § folkbokföringsdatalagen (0000:00),

2. Tullverkets verksamhet som avses i 2 § tulldatalagen (0000:00), eller

3. Kronofogdemyndighetens verksamhet som avses i 2 § kronofogdedatalagen (0000:00).

Sekretessen gäller även i verksamhet som avses i första stycket 3 för sådana uppgifter som hänför sig till dataanalyser och urval i syfte att motverka över-skuldsättning.

Paragrafen reglerar sekretess för vissa uppgifter som hänför sig till dataanalyser och urval i syfte att skydda allmänna intressen. Paragrafen har ändrats så att den avser ytterligare verksamheter än Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 15.4.

I *första stycket* har ändringar gjorts som innebär att sekretessen gäller för uppgift om metoder, modeller och riskfaktorer som hänförs till dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i Skatteverkets verksamhet som avses i 2 § beskattningsdatalagen (0000:00) eller 2 § folkbokföringsdatalagen (0000:00), Tullverkets verksamhet som avses i 2 § tulldatalagen (0000:00), eller Kronofogdemyndighetens verksamhet som avses i 2 § kronofogdedatalagen (0000:00). De uppgifter som omfattas av paragrafen är t.ex. uppgifter om vilka riskfaktorer som en myndighet har tagit fram för att identifiera misstänkta felaktigheter i verksamheterna. Andra uppgifter som kan omfattas av sekretess är t.ex. hur dataanalyserna och urvalsmodellerna har utformats eller utvecklats.

Sekretessen gäller om det kan antas att det allmännas syfte med sådana analyser och urval motverkas om uppgiften röjs. Sekretessbestämmelsen är utformad med ett rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för offentlighet. Det avgörande för om sekretess föreligger är därmed om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det allmännas syfte med sådana dataanalyser och urval som här avses. Mot bakgrund av de aktuella uppgifternas karaktär kan det ofta antas att myndigheternas möjligheter att förebygga, förhindra och upptäcka fel kommer att motverkas om uppgifterna blir offentliga.

Andra stycket, som är nytt, innebär att sekretessen enligt första stycket även gäller i verksamhet som avses i första stycket 3 för sådana uppgifter som hänförs till dataanalyser och urval i syfte att motverka överskuldssättning. Den avser därmed sådana analyser och urval som görs för att motverka överskuldssättning i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

Behovet av att sekretessbelägga uppgifter om metoder, modeller och riskfaktorer som hänförs till dataanalyser och urval finns så länge myndigheterna har ett behov av att använda sådana i berörda verksamheter. Sekretessen hindrar alltså endast att uppgifterna lämnas ut så länge de används. Efter denna tidpunkt upphör sekretessen, vilket innebär att uppgifterna ska lämnas ut på begäran.

22 kap.

1 a §

Sekretess gäller vid dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i Skatteverkets verksamhet som avses i 2 § folkbokföringsdatalagen (0000:00) för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess för uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som hänför sig till Skatteverkets dataanalyser och urval inom folkbokföringsverksamheten. Övervägandena finns i avsnitt 15.3.

Enligt *första stycket* gäller sekretess vid dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i Skatteverkets verksamhet som avses i 2 § folkbokföringsdatalagen (0000:00) för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Stycket har ändrats till följd av de nya bestämmelserna om dataanalyser och urval som föreslås gälla i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet enligt folkbokföringsdatalagen. Ändringarna innebär att sekretessen inte längre knyts till en viss databas mot bakgrund av att den nuvarande lagen (2001:182) om behandling av uppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet upphör att gälla genom den nya folkbokföringsdatalagen.

Bestämmelsen, som endast är tillämplig i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, innebär att det råder absolut sekretess för samtliga uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i den aktuella verksamheten.

1 b §

Sekretess gäller i Skatteverkets verksamhet som avses i 2 § folkbokföringsdatalagen (0000:00) för uppgift i en sammanställning ur en upptagning för automatiserad behandling om den grundar sig på uppgifter om födelseort, födelseland, inflyttning från utlandet, medborgarskap eller uppehållsrätt.

Sekretessen gäller inte för uppgift som ingår i en sådan sammanställning om den grundar sig på uppgifter om medborgarskap i Sverige, Danmark, Norge, Finland eller Island samt om medborgarskap inom eller utom Europeiska unionen (unionsmedborgarskap eller icke unionsmedborgarskap).

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen, som är ny, reglerar sekretess för vissa uppgifter i sammanställningar inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 15.2.

Första stycket innebär att absolut sekretess gäller i Skatteverkets verksamhet som avses i 2 § folkbokföringsdatalagen (0000:00) för uppgift i en sammanställning ur en upptagning för automatiserad behandling om den grundar sig på uppgifter om födelseort, födelse-land, inflyttning från utlandet, medborgarskap eller uppehållsrätt. Bestämmelsen är därmed tillämplig i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Sekretessens föremål är utformat efter vilka uppgifter som omfattas av det nuvarande sökförbudet i 2 kap. 10 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet vilka inte har någon motsvarighet i folkbokföringsdatalagen. Ett uttryckligt tillägg har gjorts avseende uppgift om födelse-land i förhållande till vad som anges i det nuvarande sökförbudet. Vidare anges endast uppgift om uppehållsrätt, till skillnad från uppehållsrätt för en person som är folkbokförd vilket i dag anges i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

I dag är de aktuella sammanställningarna inte allmänna handlingar på grund av sökbegränsningarna. För att i princip uppnå samma skydd när sammanställningarna kan bli allmänna föreskrivs absolut sekretess.

Enligt sekretessbestämmelsen räcker det att någon av de uppräknade uppgifterna är en uppgift bland flera andra som har använts för att göra sammanställningen tillgänglig genom t.ex. en sökning för att sammanställningen i sin helhet ska omfattas av sekretess. Om ingen av de uppräknade uppgifterna används när sammanställningen görs kommer den dock inte att omfattas av sekretessbestämmelsen. Regleringen innebär även att eventuella redan befintliga sammanställningar som har grundats på aktuella uppgifter kommer att omfattas av sekretess. Däremot omfattar sekretessbestämmelsen inte enskilda uppgifter om exempelvis en viss persons födelseort i ett ärende. I ett sådant fall får en prövning i stället göras enligt andra redan befintliga sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som kan tillämpas på uppgifterna.

I *andra stycket* föreskrivs ett undantag från den sekretess som anges i första stycket. Enligt undantaget gäller inte sekretessen för uppgift som ingår i en sådan sammanställning som avses i första stycket

om den grundar sig på uppgifter om medborgarskap i Sverige, Danmark, Norge, Finland eller Island samt om medborgarskap inom eller utom Europeiska unionen (unionsmedborgarskap eller icke unionsmedborgarskap). De uppgifter som omfattas av undantaget är sådana som inte heller i dag omfattas av sökförbudet i 2 kap. 10 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Det hänför sig till att uppgifterna behövs för bl.a. framställning av röstlängder och för avisering till vissa myndigheter.

Tredje stycket innebär att för uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

6 §

Den tystnadsplikt som följer av 1 § första stycket *och 1 a–2 §§* inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

I paragrafen finns bestämmelser om rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Övervägandena finns i avsnitten 15.2.3 och 15.3.3.

Ändringen i paragrafen är en följd av ändringarna av 1 a § och den nya bestämmelsen i 1 b §. Den innebär att tystnadsplikten som följer av de bestämmelserna inskränker den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

27 kap.

1 §

Sekretess gäller i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt eller som avser fastighetstaxering för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Sekretess gäller vidare

1. *vid* förande av eller uttag ur *en automatiserad uppgiftssamling som Skatteverket använder i verksamhet som avses i 2 § beskattningsdatalagen (0000:00)* för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden,

2. hos kommun eller region för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatterättsnämnden har lämnat i ett ärende om förhandsbesked i en skatte- eller taxeringsfråga, och

3. hos Försäkringskassan för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatteverket har lämnat i ett ärende om särskild sjukförsäkringsavgift.

Med skatt avses i detta kapitel skatt på inkomst och annan direkt skatt samt omsättningskatt, tull och annan indirekt skatt. Med skatt jämställs arbetsgivaravgift, prisregleringsavgift och liknande avgift, avgift enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund, skattetillägg, återkallelseavgift, rapporteringsavgift, plattformavgift och förseningsavgift samt expeditionavgift och tilläggsavgift enligt lagen (2004:629) om trängselskatt och tilläggsavgift enligt 8 a § lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik. Med verksamhet som avser bestämmande av skatt jämställs verksamhet som avser bestämmande av pensionsgrundande inkomst.

Första och andra styckena gäller inte om annat följer av 3, 4 eller 6 §. *Andra stycket 1 gäller inte heller om det finns en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 3 a, 5 och 7 §§ som är tillämplig på uppgiften när den förekommer i ett ärende hos Skatteverket.*

För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. För uppgift om avgift enligt lagen om avgift till registrerat trossamfund gäller dock sekretessen i högst sjuttio år.

I paragrafen finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild inom verksamhet som avser bestämmande av skatt, m.m., s.k. skatte-sekretess. Ändringarna innebär att sekretessen i 1 § andra stycket 1 inte längre knyts till en viss databas mot bakgrund av att den nuvarande lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet upphör att gälla genom den nya beskattningsdatalagen (0000:00). Övervägandena finns i avsnitt 15.5.

Ändringarna i *andra stycket första punkten* avser den s.k. databas-sekretessen. Den ändrade lydelsen innebär att absolut sekretess ska gälla vid förande av eller uttag ur en automatiserad uppgiftssamling som Skatteverket använder i verksamhet som avses i 2 § beskattningsdatalagen för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Avsikten är att motsvarande sekretess som i dag gäller vid förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen fortsatt ska gälla vid andra myndigheters direktåtkomst till sådana uppgifter som i dag behandlas i databasen. Den ändrade formuleringen innebär alltså att den sekretess som gäller hos Skatteverket även fortsättningsvis blir tillämplig också hos myndigheter som har direktåtkomst till uppgifter som behandlas automatiserat hos Skatteverket, så länge de anslutna myndigheterna inte tar ut uppgifter och använder dessa i sina egna verksamheter på något sätt. Då blir sekretessbestämmelserna för dessa verksamheter i stället tillämpliga. Avsikten är vidare

att den primära sekretess som i dag gäller vid Skatteverket genom bestämmelsen om databassekretess fortsatt ska gälla.

Med automatiserad uppgiftssamling avses register som helt eller delvis företas på automatisk väg eller en i teknisk mening mer avgränsad databas eller uppgiftssamling i vilken uppgifter behandlas automatiserat och som avser en viss del av Skatteverkets verksamhet till vilken andra myndigheter kan ha direktåtkomst. Lydelsen en automatiserad uppgiftssamling som Skatteverket använder i verksamhet som avses i 2 § beskattningsdatalagen tydliggör att den ändrade sekretessbestämmelsen ges samma räckvidd som den nu gällande bestämmelsen om databassekretess. Sekretessen omfattar alltså inte automatiserade uppgiftssamlingar som har tagits fram av enskilda medarbetare och som normalt endast är åtkomliga för den enskilde medarbetaren och t.ex. systemadministratörer vid myndigheten. Sekretessbestämmelsen omfattar i stället större strukturerade och systematiserade automatiserade uppgiftssamlingar vid myndigheten, som det också kan bli aktuellt att ge andra myndigheter direktåtkomst till. Den gäller därmed inte tillfälliga uppgiftssamlingar som endast finns tillgängliga för en medarbetare på dennes enskilda lagringsutrymme på en server eller i en dator, eller för en mindre arbetsgrupp i samband med att gruppen hanterar vissa uppgifter vid arbete med t.ex. ordbehandling för framtagande av dokument. Det är Skatteverket som myndighet som ska ha tagit fram en viss uppgiftssamling för användning i den aktuella verksamheten.

Genom uttrycksättet ”för verksamhet som avses i 2 § beskattningsdatalagen” tydliggörs att sekretessen gäller i samma verksamhet som i dag. Formuleringen innebär vidare att även uppgifter om juridiska personer och i förekommande fall uppgifter om avlidna personer omfattas av sekretessbestämmelsen på samma sätt som gäller i dag.

I *fjärde stycket* föreskrivs ett nytt undantag från sekretessen i 1 § andra stycket 1. Undantaget innebär att sekretessen inte gäller om det finns en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 3 a, 5 och 7 §§ som är tillämplig på uppgiften när den förekommer i ett ärende hos Skatteverket. Sekretessen ska alltså inte tillämpas när en uppgift används i en annan del av Skatteverkets verksamhet, dvs. i verksamhet som avser ärendehantering och som omfattas av sekretessbestämmelser med skaderekvisit som avviker från den absoluta sekretessen i den aktuella sekretessbestämmelsen. Det rör t.ex. Skatteverkets handläggning av ärenden enligt lagen (2013:948) om stöd vid

korttidsarbete i vilka uppgifter omfattas av sekretess med ett s.k. rakt skaderekvisit (28 kap. 12 §). Bestämmelsen innebär vidare att eventuella undantag från den primära sekretessen i sekretessregler som ska tillämpas i verksamhet med ärendehandläggning, såsom t.ex. undantaget i 28 kap. 12 § andra stycket, kan tillämpas trots sekretessen i 27 kap. 1 § andra stycket 1.

Hänvisningen till vissa bestämmelser om primär sekretess i 21 kap. innebär att om t.ex. sekretessbestämmelsen i 21 kap. 1 § är tillämplig i ett ärende, då gäller ändå sekretessen enligt 27 kap. 1 § andra stycket 1 i tillämpliga fall vilken föreskriver starkare sekretess som de aktuella bestämmelserna i 21 kap.

Undantaget innebär en lagreglering av det som redan får anses gälla enligt förarbetsuttalanden i andra lagstiftningsärenden (se t.ex. prop. 2006/07:99 s. 34–36 och prop. 2022/23:107 s. 33).

2 a §

Sekretess gäller vid dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i Skatteverkets verksamhet som avses i 2 § beskattningsdatalagen (0000:00) för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Paragrafen är ny och reglerar sekretess i verksamhet med dataanalyser och urval i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 15.3.

Enligt *första stycket* gäller sekretess vid dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i Skatteverkets verksamhet som avses i 2 § beskattningsdatalagen (0000:00) för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Bestämmelsen innebär att det råder absolut sekretess för uppgifterna i den aktuella verksamheten.

Andra stycket innehåller en bestämmelse om att sekretessen gäller i högst tjugo år för uppgift i en allmän handling.

3 §

Sekretessen enligt 1 och 2 §§ gäller för uppgift hos Tullverket, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.

Motsvarande sekretess gäller *vid förande av eller uttag ur en automatiserad uppgiftssamling som Tullverket använder i verksamhet som avses i 2 § tulldatalagen (0000:00)* för uppgift som finns i den uppgiftssamlingen.

Första och andra styckena gäller inte om annat följer av 6 §. *Andra stycket gäller inte heller om det finns en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 3 a, 5 och 7 §§ som är tillämplig på uppgiften när den förekommer i ett ärende hos Tullverket.*

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

I paragrafen finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild inom verksamhet som rör tull m.m. hos Tullverket. Ändringarna innebär att sekretessen enligt 3 § andra stycket inte längre knyts till en viss databas mot bakgrund av att den nuvarande lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet upphör att gälla genom den nya tulldatalagen (0000:00). Övervägandena finns i avsnitt 15.5.

Ändringarna i *andra stycket* avser den s.k. databassekretessen. Den ändrade lydelsen innebär att motsvarande sekretess som anges i första stycket ska gälla vid förande av eller uttag ur en automatiserad uppgiftssamling som Tullverket använder i verksamhet som avses i 2 § tulldatalagen för uppgift som finns i den uppgiftssamlingen.

Avsikten är att motsvarande sekretess som i dag gäller vid förande av eller uttag ur tulldatabasen fortsatt ska gälla vid andra myndigheters direktåtkomst till sådana uppgifter som i dag behandlas i databasen. Den ändrade formuleringen innebär alltså att den sekretess som gäller hos Tullverket även fortsättningsvis blir tillämplig också hos myndigheter som har direktåtkomst till uppgifter som behandlas automatiserat hos Tullverket, så länge de anslutna myndigheterna inte tar ut uppgifter och använder dessa i sina egna verksamheter på något sätt. Då blir sekretessbestämmelserna för dessa verksamheter i stället tillämpliga. Avsikten är vidare att den primära sekretess som i dag gäller vid Tullverket genom bestämmelsen om databassekretess fortsatt ska gälla.

Med automatiserad uppgiftssamling avses register som helt eller delvis företas på automatisk väg eller en i teknisk mening mer avgränsad databas eller uppgiftssamling i vilken uppgifter behandlas automatiserat och som avser en viss del av Tullverkets verksamhet

till vilken andra myndigheter kan ha direktåtkomst. Lydelsen en automatiserad uppgiftssamling som Tullverket använder i verksamhet som avses i 2 § tulldatalagen tydliggör att den ändrade sekretessbestämmelsen ges samma räckvidd som den nu gällande bestämmelsen om databassekretess. Sekretessen omfattar alltså inte automatiserade uppgiftssamlingar som har tagits fram av enskilda medarbetare och som normalt endast är åtkomliga för den enskilde medarbetaren och t.ex. systemadministratörer vid myndigheten. Sekretessbestämmelsen omfattar i stället större strukturerade och systematiserade automatiserade uppgiftssamlingar vid myndigheten, som det också kan bli aktuellt att ge andra myndigheter direktåtkomst till. Den gäller därmed inte tillfälliga uppgiftssamlingar som endast finns tillgängliga för en medarbetare på dennes enskilda lagringsutrymme på en server eller i en dator, eller för en mindre arbetsgrupp i samband med att gruppen hanterar vissa uppgifter vid arbete med t.ex. ordbehandling för framtagande av dokument. Det är Tullverket som myndighet som ska ha tagit fram en viss uppgiftssamling för användning i den aktuella verksamheten.

Genom uttryckssättet ”för verksamhet som avses i 2 § tulldatalagen” tydliggörs att sekretessen gäller i samma verksamhet som i dag. Formuleringen innebär vidare att även uppgifter om juridiska personer och i förekommande fall uppgifter om avlidna personer omfattas av sekretessbestämmelsen på samma sätt som gäller i dag.

I *tredje stycket* föreskrivs ett nytt undantag från sekretessen i 27 kap. 3 § andra stycket. Undantaget innebär att sekretessen inte gäller om det finns en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 3 a, 5 och 7 §§ som är tillämplig på uppgiften när den förekommer i ett ärende hos Tullverket. Sekretessen ska alltså inte tillämpas när en uppgift används i en annan del av Tullverkets verksamhet, dvs. i verksamhet som avser ärendehantering och som omfattas av sekretessbestämmelser med skaderekvisit som avviker från sekretessen i den aktuella sekretessbestämmelsen. Bestämmelsen innebär vidare att eventuella undantag från den primära sekretessen i sekretessregler som ska tillämpas i verksamhet med ärendehandläggning kan tillämpas trots sekretessen i 27 kap. 3 § andra stycket.

Hänvisningen till vissa bestämmelser om primär sekretess i 21 kap. innebär att om t.ex. sekretessbestämmelsen i 21 kap. 1 § är tillämplig i ett ärende, då gäller ändå sekretessen enligt 27 kap. 3 § andra stycket

i tillämpliga fall vilken föreskriver starkare eller lika stark sekretess som de aktuella bestämmelserna i 21 kap.

Undantaget innebär en lagreglering av det som redan får anses gälla enligt förarbetsuttalanden i andra lagstiftningsärenden (se t.ex. prop. 2006/07:99 s. 34–36 och prop. 2022/23:107 s. 33).

3 a §

Secretess gäller vid dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i Tullverkets verksamhet som omfattas av 2 § tulldatalagen (0000:00) för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Paragrafen är ny och reglerar sekretess i verksamhet med dataanalyser och urval i Tullverkets verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 15.3.

Enligt *första stycket* gäller sekretess i verksamhet med dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i Tullverkets verksamhet som avses i 2 § tulldatalagen (0000:00) för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Bestämmelsen innebär att det råder absolut sekretess för uppgifterna i den aktuella verksamheten.

Andra stycket innehåller en bestämmelse om att sekretessen gäller i högst tjugo år för uppgift i en allmän handling.

4 §

Secretessen enligt 1, 2 och 3 §§ gäller för uppgift i mål hos domstol, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Det samma gäller uppgift som med anledning av ett överklagande hos domstol registreras hos en annan myndighet enligt 5 kap. 2 § första stycket 3 eller 4. Får en domstol i ett mål från en annan myndighet en sekretessreglerad uppgift och saknar uppgiften betydelse i målet, blir dock sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos domstolen.

I paragrafen finns sekretessregler som gäller uppgifter i mål hos domstol. Övervägandena finns i avsnitt 15.3.4.

Ändringen är föranledd av att nya paragrafer förs in i 2 a och 3 a §§ och innebär att de nya sekretessreglerna inte kommer att omfattas

av bestämmelsen i 4 §. Den innebär ingen materiell förändring mot vad som gäller i dag.

7 §

Sekretessen enligt 1, 3 och 4 §§ hindrar inte att uppgift lämnas till en enskild enligt vad som föreskrivs i

1. lag om förfarande vid beskattning,
2. lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion,
3. *förordningen (0000:00) om utlämnande av uppgifter från Skatteverkets beskattningsverksamhet, eller*
4. *förordningen (0000:00) om utlämnande av uppgifter från Tullverket.*

Paragrafen innehåller en sekretessbrytande bestämmelse. Ändringarna innebär inte några materiella förändringar mot vad som gäller i dag. Övervägandena finns i avsnitten 13.5.2 och 13.7.2.

Andra punkten har ändrats så att den hänvisar till lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion. Detta angavs tidigare i punkt 3. Ändringen medför ingen materiell förändring utan görs för att de förordningar som paragrafen hänvisar till ska anges i kronologisk ordning.

I *tredje punkten* ändras hänvisningen till den föreslagna förordningen (0000:00) om utlämnande av uppgifter från Skatteverkets beskattningsverksamhet.

I *fjärde punkten* ändras hänvisningen till den föreslagna förordningen (0000:00) om utlämnande av uppgifter från Tullverket.

8 §

Sekretessen enligt 1, 2, 3 och 4 §§ hindrar inte att uppgift i ärende om revision lämnas till en förvaltare i den enskildes konkurs.

Sekretessen enligt 2, 3 och 4 §§ hindrar inte att uppgift i ärende enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter lämnas till en förvaltare i den enskildes konkurs.

Om en myndighet med stöd av första eller andra stycket lämnar en uppgift till en konkursförvaltare, får myndigheten vid utlämnandet göra ett förbehåll som inskränker konkursförvaltarens rätt att lämna uppgiften vidare eller att utnyttja den. Ett sådant förbehåll får inte innebära ett förbud att utnyttja uppgiften om den behövs för att förvaltaren ska kunna fullgöra sina skyldigheter med anledning av konkursen.

I paragrafen finns sekretessbrytande bestämmelser som gäller uppgift i ärende om revision eller ärende enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 15.3.4.

Ändringarna i *första* och *andra styckena* är föranledda av att nya paragrafer förs in i 2 a och 3 a §§ och innebär att de nya sekretessreglerna inte kommer att omfattas av bestämmelsen i 8 §. Den innebär ingen materiell förändring mot vad som gäller i dag.

10 §

Den tystnadsplikt som följer av 1 §, 2 § första stycket, och 2 a–5 §§ och den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll som har gjorts med stöd av 8 § tredje stycket inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

I paragrafen finns bestämmelser om rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 15.3.3.

Ändringen i paragrafen är en följd av de nya bestämmelserna i 2 a och 3 a §§. Den innebär att tystnadsplikten som följer av de bestämmelserna inskränker den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

34 kap.

Uppgifter i automatiserade uppgiftssamlingar

2 §

Under motsvarande förutsättningar som i 1 § gäller sekretess *vid* förande av eller uttag ur *en automatiserad uppgiftssamling som Kronofogdemyndigheten använder i verksamhet med utsökning och indrivning samt ansökan om och tillsyn över näringsförbud som avses i 2 § kronofogdedatalagen (0000:00)* för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Första stycket gäller inte om det finns en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 3 a, 5 och 7 §§ som är tillämplig på uppgiften när den förekommer i ett ärende hos Kronofogdemyndigheten.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Om uppgiften avser den enskildes personliga förhållanden, gäller dock sekretessen i högst femtio år.

I paragrafen finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i verksamhet med utsökning och indrivning och ansökan om och tillsyn över näringsförbud hos Kronofogdemyndigheten. Ändringarna innebär att sekretessen inte längre knyts till en viss databas mot bakgrund av att den nuvarande lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet upphör att gälla genom den nya kronofogdedatalagen (0000:00). Övervägandena finns i avsnitt 15.5.

Ändringarna i *första stycket* avser den s.k. databassekretessen. Den ändrade lydelsen innebär att under motsvarande förutsättningar som i 1 § ska sekretess gälla vid förande av eller uttag ur en automatiserad uppgiftssamling som Kronofogdemyndigheten använder i verksamhet med utsökning och indrivning och ansökan om och tillsyn över näringsförbud som avses i 2 § kronofogdedatalagen för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Avsikten är att motsvarande sekretess som i dag gäller vid förande av eller uttag ur utsöknings- och indrivningsdatabasen fortsatt ska gälla vid andra myndigheters direktåtkomst till sådana uppgifter som i dag behandlas i databasen. Den ändrade formuleringen innebär alltså att den sekretess som gäller hos Kronofogdemyndigheten även fortsättningsvis blir tillämplig också hos myndigheter som har direktåtkomst till uppgifter som behandlas automatiserat hos Kronofogdemyndigheten, så länge de anslutna myndigheterna inte tar ut uppgifter och använder dessa i sina egna verksamheter på något sätt. Då blir sekretessbestämmelserna för dessa verksamheter i stället tillämpliga. Avsikten är vidare att den primära sekretess som i dag gäller vid Kronofogdemyndigheten genom bestämmelsen om databassekretess fortsatt ska gälla.

Med automatiserad uppgiftssamling avses register som helt eller delvis företas på automatisk väg eller en i teknisk mening mer avgränsad databas eller uppgiftssamling i vilken uppgifter behandlas automatiserat och som avser en viss del av Kronofogdemyndighetens verksamhet till vilken andra myndigheter kan ha direktåtkomst. Lydelsen en automatiserad uppgiftssamling som Kronofogdemyndigheten använder i verksamhet som avses i 2 § kronofogdedatalagen tydliggör att den ändrade sekretessbestämmelsen ges samma räckvidd som den nu gällande bestämmelsen om databassekretess. Sekretessen omfattar alltså inte automatiserade uppgiftssamlingar som har tagits fram av enskilda medarbetare och som normalt endast är åtkomliga för

den enskilde medarbetaren och t.ex. systemadministratörer vid myndigheten. Sekretessbestämmelsen omfattar i stället större strukturerade och systematiserade automatiserade uppgiftssamlingar vid myndigheten, som det också kan bli aktuellt att ge andra myndigheter direktåtkomst till. Den gäller därmed inte tillfälliga uppgiftssamlingar som endast finns tillgängliga för en medarbetare på dennes enskilda lagringsutrymme på en server eller i en dator, eller för en mindre arbetsgrupp i samband med att gruppen hanterar vissa uppgifter vid arbete med t.ex. ordbehandling för framtagande av dokument. Det är Kronofogdemyndigheten som myndighet som ska ha tagit fram en viss uppgiftssamling för användning i den aktuella verksamheten.

Genom uttryckssättet ”för verksamhet med utsökning och indrivning samt ansökan om och tillsyn över näringsförbud som avses i 2 § kronofogdedatalagen” tydliggörs att sekretessen gäller i samma verksamhet som i dag. Formuleringen innebär vidare att även uppgifter om juridiska personer och i förekommande fall uppgifter om avlidna personer omfattas av sekretessbestämmelsen på samma sätt som gäller i dag. Med utsökning och indrivning avses i den ändrade sekretessregeln samma verksamhet som i dag omfattas av databassekretessen i utsöknings- och indrivningsdatabasen, vilken i sig har en koppling till den sekretess som gäller enligt 34 kap. 1 § första stycket. Vidare ska sekretessen motsvara Kronofogdemyndighetens verksamhet med utsökning och indrivning såsom det anges i den föreslagna bestämmelsen i 2 § första stycket kronofogdedatalagen. Sekretessen ska även uttryckligen gälla i myndighetens verksamhet med ansökan om och tillsyn över näringsförbud för att det inte ska ske några förändringar av sekretessen i sak. Den föreslagna bestämmelsen i 2 § kronofogdedatalagen är i sin tur inte avsedd att omfatta någon annan verksamhet än vad som anges i 1 kap. 1 § lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet i dag.

I *andra stycket* föreskrivs ett nytt undantag från sekretessen i 34 kap. 2 §. Undantaget innebär att sekretessen inte gäller om det finns en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 3 a, 5 och 7 §§ som är tillämplig på uppgiften när den förekommer i ett ärende hos Kronofogdemyndigheten. Sekretessen ska alltså inte tillämpas när en uppgift används i en annan del av Kronofogdemyndighetens verksamhet, dvs. i verksamhet som avser ärendehantering och som omfattas av sekretessbestämmelser med skaderekvisit som avviker från sekretessen i den aktuella sekretessbestämmelsen. Bestämmelsen

innebär vidare att eventuella undantag från den primära sekretessen i sekretessregler som ska tillämpas i verksamhet med ärendehandläggning kan tillämpas trots sekretessen i 34 kap. 2 § första stycket.

Hänvisningen till vissa bestämmelser om primär sekretess i 21 kap. innebär att om t.ex. sekretessbestämmelsen i 21 kap. 1 § är tillämplig i ett ärende, då gäller ändå sekretessen enligt 34 kap. 2 § i tillämpliga fall vilken föreskriver starkare eller lika stark sekretess som de aktuella bestämmelserna i 21 kap.

Undantaget innebär en lagreglering av det som redan får anses gälla enligt förarbetsuttalanden i andra lagstiftningsärenden (se t.ex. prop. 2006/07:99 s. 34–36 och prop. 2022/23:107 s. 33).

3 §

Uppgift som avses i 1 och 2 §§ och som Kronofogdemyndigheten har beslutat att blockera med tillämpning av 18 § *kronofogdedatalagen* (0000:00) omfattas av sekretess oavsett vad som föreskrivs i nämnda paragrafer. Vid tillämpning av 1 § andra stycket ska bortses från sökt verkställighet beträffande vilken uppgiften blockerats.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Om uppgiften avser den enskildes personliga förhållanden, gäller dock sekretessen i högst femtio år.

I paragrafen regleras sekretess för vissa uppgifter som Kronofogdemyndigheten har beslutat att blockera. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Ändringarna i *första stycket* är föranledda av att lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet upphävs, av våra föreslagna ändringar av sekretessbestämmelsen i 34 kap. 2 § och av att en ny paragraf om rättelse föreslås i 18 § *kronofogdedatalagen* vilken ersätter nuvarande 3 kap. 3 a § lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet. Bestämmelsen motsvarar den befintliga bestämmelsen om sekretess (jfr prop. 2007/08:116 s. 30).

4 §

Sekretess gäller, i den utsträckning riksdagen har godkänt ett avtal om detta med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, hos en myndighet i verksamhet som avses i 1–3 och 10 b §§ för sådan uppgift om en en-

enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som myndigheten förfogar över på grund av avtalet.

Om sekretess gäller enligt första stycket, får de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket inte tillämpas i strid med avtalet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

I paragrafen finns sekretessregler som gäller uppgifter i hänförliga till internationella avtal. Övervägandena finns i avsnitt 15.3.4.

Ändringen är föranledd av att en ny paragraf förs in i 10 b § och innebär att den nya sekretessregeln kommer att omfattas av bestämmelsen i 4 §.

Dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel m.m. i Kronofogdemyndighetens verksamhet

10 b §

Secretess gäller vid dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel samt motverka överskuldssättning i Kronofogdemyndighetens verksamhet som omfattas av 2 § kronofogdedatalagen (0000:00) för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Om uppgiften avser den enskildes personliga förhållanden, gäller dock sekretessen i högst femtio år.

Paragrafen är ny och reglerar sekretess i verksamhet som avser dataanalyser och urval i Kronofogdemyndighetens verksamhet. Övervägandena finns i avsnitten 15.3.1 och 15.3.2.

Enligt *första stycket* gäller sekretess i verksamhet som avser dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel samt motverka överskuldssättning i Kronofogdemyndighetens verksamhet som avses i 2 § kronofogdedatalagen (0000:00) för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Bestämmelsen innebär att det råder absolut sekretess för uppgifterna i den aktuella verksamheten.

Andra stycket innehåller en bestämmelse om att sekretessen gäller i högst tjugo år för uppgift i en allmän handling. I de fall uppgiften avser en enskilds personliga förhållanden gäller dock sekretessen för uppgift i en allmän handling i högst femtio år.

11 §

Den tystnadsplikt som följer av 4 § och 10 b § och den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll som har gjorts med stöd av 5 § andra stycket inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

I paragrafen finns bestämmelser om rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 15.3.3.

Ändringen i paragrafen är en följd av den nya bestämmelsen i 10 b §. Den innebär att tystnadsplikten som följer av de bestämmelserna inskränker den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för uppgifter som har blockerats av Kronofogdemyndigheten med stöd av 3 kap. 3 a § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

Enligt *punkt 1* träder lagen i kraft den 1 januari 2026.

Enligt *punkt 2* gäller äldre bestämmelser i fråga om uppgifter som har blockerats av Kronofogdemyndigheten med stöd av den nuvarande 3 kap. 3 a § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet efter ikraftträdandet den 1 januari 2026. Det innebär att sådana uppgifter omfattas av sekretess enligt den tidigare lydelsen av 34 kap. 3 §.

Övervägandena finns i kapitel 18.

20.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:1697) om samordningsnummer

1 kap.

2 §

Skatteverket beslutar i ärenden enligt denna lag.

Skatteverket får registrera följande uppgifter om en person som har tilldelats samordningsnummer:

1. samordningsnummer,
2. personnummer,

3. *namn,*
 4. *födelsestid,*
 5. *medborgarskap,*
 6. *födelseort och födelseland*
 7. *kontaktadress,*
 8. *om personens identitet är styrkt, sannolik eller osäker,*
 9. *tidpunkt för när vilandeförklaring kan komma att ske enligt 3 kap. 2 § 1,*
 10. *vilandeförklaring enligt 3 kap. 2 §, med angivande av om förklaringen skett med stöd av punkt 1 eller 2 i den paragrafen, och*
 11. *tidpunkt för när en person har avlidit.*
- Bestämmelser om folkbokföring och personnummer finns i folkbokföringslagen (1991:481).

I paragrafen anges beslutande myndighet.

Genom ändringen i *andra stycket* anges de uppgifter om en person som har tilldelats samordningsnummer och som Skatteverket får registrera om honom eller henne. Övervägandena finns i 9.4.8.

Uppräkningen i bestämmelsen motsvarar, med vissa redaktionella ändringar, de uppgifter om en person som enligt 2 kap. 3 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får behandlas i folkbokföringsdatabasen och som är relevanta avseende en person som har tilldelats samordningsnummer. Det innebär att uppgiftskategorier som enbart registreras vid folkbokföring, eller uppgiftskategorier som inte avser en specifik uppgift om en person, inte anges i bestämmelsen.

I bestämmelsens *punkt 6* har även ett förtydligande tillägg gjorts avseende vad som avses med födelseort. Med födelseort avses även land för en person som inte är född i Sverige vilket genom förtydligandet nu uttryckligen framgår i punkt 6 (jfr prop. 1990/91:53 s. 40).

Bestämmelsen syftar inte till att begränsa vilka uppgifter Skatteverket över huvud taget får behandla. Att en uppgift inte anges i bestämmelsen innebär följaktligen inte att Skatteverket är förhindrat att behandla den uppgiften om behandlingen är nödvändig för att Skatteverket ska kunna utföra sina uppgifter som framgår av lag och förordning. Att en uppgiftskategori inte anges i bestämmelsen innebär endast att det inte är en sådan uppgift om en person som har tilldelats samordningsnummer som, om det är relevant, registreras om honom eller henne. Det innebär exempelvis att Skatteverket inte är förhindrat att behandla uppgifter om vilka identitetshandlingar som har legat till grund för identifiering vid tilldelning av samordningsnummer. Skatteverket är vidare inte förhindrat att behandla de upp-

gifter om personer som före år 2000 tilldelats personnummer utan samband med folkbokföring som är nödvändiga för att utföra sin verksamhet enligt lagen om samordningsnummer.

2 kap.

4 §

Om en handling som överlämnats har ett lagringsmedium där fingeravtryck eller ansiktsbild är sparade, ska innehavaren på begäran låta den myndighet som utför identitetskontrollen ta fingeravtryck och ansiktsbild i digitalt format för att kontrollera att dessa motsvarar dem som finns i handlingen.

När en kontroll enligt första stycket har genomförts, ska fingeravtryck och ansiktsbilder samt de biometriska uppgifter som har tagits fram omedelbart förstöras.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kontroll av bl.a. biometriska uppgifter i handlingar.

I det nya *andra stycket* har införts en bestämmelse om att när en kontroll enligt första stycket har genomförts, ska fingeravtryck och ansiktsbilder samt de biometriska uppgifter som har tagits fram omedelbart förstöras. Bestämmelsen motsvarar 1 kap. 7 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och har överförs med endast redaktionella ändringar (jfr prop. 2021/22:276 s. 152). Övervägandena finns i avsnitt 9.4.9.

4 kap.

1 §

En myndighet ska underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift som får registreras om någon som har tilldelats ett samordningsnummer är oriktig eller ofullständig.

En sådan underrättelse behöver inte lämnas om särskilda skäl talar mot det.

Skyldigheten i första stycket gäller inte för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Den gäller inte heller i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafens innehåller bestämmelser om myndigheters underrättelseskyldighet beträffande oriktiga eller ofullständiga uppgifter.

Ändringen i *första stycket* innebär att hänvisningen till folkbokföringsdatabasen utgår. Ändringen är en följd av att lagen (2001:182)

om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet upphävs och att de uppgifter som får registreras om en person som har tilldelats samordningsnummer i stället anges i 1 kap. 2 §. Övervägandena finns i 9.4.9.

2 §

Om en person med ett samordningsnummer har en kontaktadress registrerad, ska han eller hon anmäla ändringar av adressen till Skatteverket.

Anmälningsskyldigheten gäller inte om samordningsnumret är vilande eller personen omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldigheten att anmäla ändringar av registrerad kontaktadress till Skatteverket

Ändringen i *första stycket* innebär att hänvisningen till folkbokföringsdatabasen utgår. Ändringen är en följd av att lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet upphävs och att de uppgifter som får registreras om en person som har tilldelats samordningsnummer i stället anges i 1 kap. 2 §. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.9.

20.11 Övriga lagförslag

Lagförslagen är en följd av införandet av beskattningsdatalagen (0000:00), folkbokföringsdatalagen (0000:00), lagen (0000:00) om det statliga personadressregistret, lagen (0000:00) om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter, tulldatalagen (0000:00) och kronofogdedatalagen (0000:00). Genom dessa lagar upphävs lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret, lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet, lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet och lagen (2015:898) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter.

I flera författningar ersätts hänvisningar till de upphävda lagarna av hänvisningar till de nya lagarna. Hänvisningar till de särskilda databaserna som finns i andra författningar ersätts i flera fall av hänvisningar till den verksamhet som avses. Vissa paragrafer i tullagen (2016:253) upphävs som en följd av införandet av förordningen (0000:00) om utlämnande av uppgifter från Tullverket. Övervägandena finns i avsnitten 6.3 och 13.7.1.

Kommittédirektiv 2021:104

En modern dataskyddsreglering för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten och förbättrade förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet

Beslut vid regeringssammanträde den 3 november 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens registerförfattningar i syfte att skapa ändamålsenliga regler som är anpassade efter dagens behov. Reglerna bör vara flexibla och anpassade efter såväl den tekniska utvecklingen som den EU-rättsliga dataskyddsregleringen. I uppdraget ligger även att överväga om det finns utrymme för minskad detaljreglering jämfört med i dag. En översyn av registerförfattningarnas struktur och terminologi ingår också i uppdraget.

Utredaren ska även se över förutsättningarna för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten att använda dataanalyser och urval som verktyg för en effektivare kontrollverksamhet. En utgångspunkt är att det ska finnas ett tydligt rättsligt stöd för myndigheternas arbete med dataanalyser och urval. Reglerna behöver dessutom vara teknikneutrala och flexibla samt ge myndigheterna möjlighet att utveckla och anpassa arbetet med analyser och urval efter utvecklingen i samhället i övrigt.

Utredaren ska noga väga myndigheternas behov av att behandla personuppgifter mot den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet. I uppdraget ingår att lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023.

Den nuvarande regleringen för de berörda myndigheterna

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en skyddad gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Inskränkningar i det grundlagsfästa skyddet kan endast göras genom lag och bara under de förutsättningar som anges i 2 kap. 20–22 §§ regeringsformen.

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), här kallad EU:s dataskyddsförordning, utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU. Förordningen är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga EU:s medlemsländer, men tillåter och förutsätter ibland att medlemsstaterna kompletterar förordningen med nationell lagstiftning. Dataskyddsförordningen kompletteras i Sverige av bl.a. lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Dataskyddslagen är subsidiär till annan lag eller förordning, vilket möjliggör avvikande bestämmelser i särskilda registerförfattningar.

För Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten finns särskilda registerförfattningar som kompletterar såväl EU:s dataskyddsförordning som dataskyddslagen. För Skatteverkets behandling av personuppgifter finns ett antal sådana registerförfattningar. Ett exempel är lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och den tillhörande förordningen (2001:588). Lagen tillämpas vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och i verkets handläggning enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter, lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, lagen (1991:1047) om sjuklön och lagen (2020:548) om omställningsstöd, 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. I Skatteverkets folkbokföringsverksamhet gäller lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och den tillhörande förordningen (2001:589). Därutöver kan nämnas lagen (1998:527) och förordningen (1998:1234)

om det statliga personadressregistret som gäller i Skatteverkets verksamhet som avser det statliga personadressregistret, SPAR, och lagen (2015:898) och förordningen (2015:905) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter.

För Tullverkets personuppgiftsbehandling gäller lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet och den tillhörande förordningen (2001:646). Lagen och förordningen gäller i all verksamhet som Tullverket bedriver, med undantag för den brottsbekämpande verksamheten och viss annan administrativ verksamhet.

För Kronofogdemyndighetens personuppgiftsbehandling gäller lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet och den tillhörande förordningen (2001:590). Lagen tillämpas vid behandling av personuppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet med utsökning och indrivning, skuldsanering, F-skuldsanering, betalningsföreläggande och handräckning, europeiskt betalningsföreläggande, tillsyn i konkurs samt i annan verksamhet som särskilt åligger Kronofogdemyndigheten.

De flesta av de nämnda författningarna är uppbyggda på samma sätt som lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet när det gäller automatiserad behandling. Alla dessa författningar är vidare uppbyggda så att dataskyddslagen gäller om inte annat följer av registerförfattningen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till denna. Några av författningarna gäller delvis även vid behandling av uppgifter om juridiska personer och avlidna. De flesta författningarna innehåller bestämmelser om behandling av uppgifter i särskilda databaser, bl.a. beskattningsdatabasen hos Skatteverket, tulldatabasen hos Tullverket och utsöknings- och indrivningsdatabasen hos Kronofogdemyndigheten.

Inom Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten förekommer också viss personuppgiftsbehandling som inte omfattas av registerförfattningarna. Sådan behandling sker då enbart med stöd av den generella dataskyddsregleringen i EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen.

De registerförfattningar som gäller i Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamheter, i Tullverkets verksamhet utanför det brottsbekämpande området och i Kronofogdemyndighetens verksamhet är uppbyggda på samma sätt. De tillkom för 20 år sedan (prop. 2000/01:33, bet. 2000/01:SkU20, rskr. 2000/01:176). Dessför-

innan hade en översyn gjorts av de dåvarande registerförfattningarna inom dessa områden, se betänkandet Skatt Tull Exekution Normer för behandling av personuppgifter (SOU 1999:105).

I samband med EU:s dataskyddsreform gjordes anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskydds-förordning (prop. 2017/18:95, bet. 2017/18:SkU15, rskr. 2017/18:234). Det var dock inte fråga om en generell översyn av registerförfattningarna, även om vissa justeringar gjordes i de berörda lagarna där behov uppmärksammats vid översynen som inte direkt hade samband med dataskyddsförordningen (se samma prop. s. 39 f.).

Vid sidan av denna dataskyddsreglering finns den reglering som gäller i Skatteverkets respektive Tullverkets brottsbekämpande verksamheter. I dessa verksamheter består dataskyddsregleringen främst av brottsdatalagen (2018:1177), lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

Varför behövs det en utredning?

Någon allmän översyn av de registerförfattningar som gäller i Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamheter samt i Tullverkets och Kronofogdemyndighetens verksamheter har inte gjorts sedan registerförfattningarnas tillkomst. Den översyn som gjordes i samband med EU:s dataskyddsreform var som anges ovan i stort sett begränsad till anpassningar till dataskyddsförordningen. Sedan millennieskiftet har förutsättningarna för myndigheternas digitalisering och personuppgiftsbehandling förändrats avsevärt med hänsyn till såväl den snabba tekniska utvecklingen som nya dataskyddsregler inom främst EU. Redan av dessa skäl framgår att det är nödvändigt med en systematisk genomgång av de aktuella registerförfattningarna. Myndigheterna har själva framställt detta önskemål vid ett flertal tillfällen.

I förarbetena till registerförfattningarna framgår att avsikten var att regleringen skulle vara teknikoberoende och flexibel, för att inte hindra den effektivisering av verksamheterna som kontinuerligt pågår (prop. 2000/01:33 s. 81). Trots detta kan det konstateras att registerförfattningarna inte längre framstår som ändamålsenliga och

anpassade till dagens behov hos aktuella myndigheter. Till exempel togs registerförfattningarna fram under en tid då manuell handläggning av enskilda ärenden var det vanligaste arbetssättet. De är inte anpassade till den mer avancerade och omfattande automatiserade behandling av personuppgifter som är aktuell i dag när nya it-system byggs. Digitaliseringen innebär även att allt fler informationsflöden övergår till att enbart hanteras i elektronisk form. För att anpassa författningarnas regler om t.ex. elektroniskt utlämnande till denna utveckling krävs nya överväganden och en mer flexibel reglering, något som redan finns i flera andra registerförfattningar. Den tekniska utvecklingen har därutöver skapat nya möjligheter för myndigheterna att använda maskinella riskbaserade analyser och urval för att kunna koncentrera sin kontroll mot områden med hög risk för fel och fusk och där bästa möjliga effekt kan uppnås. För att myndigheterna ska kunna utnyttja dessa möjligheter bättre än i dag och därmed skapa förbättrade förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet krävs dock en ny reglering. Dessa frågor kräver överväganden där myndigheternas behov av att behandla personuppgifter noggrant vägs mot den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet.

Uppdraget att se över myndigheternas registerförfattningar i syfte att skapa ändamålsenliga regler som är anpassade efter dagens behov

En utgångspunkt för en allmän översyn bör vara att skapa ändamålsenliga regler som är anpassade efter dagens behov hos Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten. Reglerna bör vara flexibla och anpassade efter såväl den tekniska utvecklingen som den EU-rättsliga dataskyddsregleringen samtidigt som enskildas personliga integritet värnas. Skyddet mot betydande intrång i den personliga integriteten i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen ska särskilt beaktas. I uppdraget bör även ligga att överväga om det finns utrymme för minskad detaljreglering jämfört med i dag, t.ex. när det gäller vilka uppgifter som får behandlas i de olika databaserna. En översyn av de nuvarande registerförfattningarnas struktur och terminologi bör också ingå i uppdraget, bl.a. i syfte att modernisera språket och att använda enhetliga begrepp i förhållande till främst annan dataskyddsreglering.

De registerförfattningar som omfattas av denna översyn är de som har angetts ovan under rubriken Den nuvarande regleringen för de berörda myndigheterna. Det ligger dock inte inom ramen för utredarens uppdrag att analysera behovet av ändringar i de registerförfattningar som gäller i Skatteverkets respektive Tullverkets brottsbekämpande verksamheter. Dessa registerförfattningar tillkom så pass nyligen att det för närvarande inte finns något behov av en allmän översyn.

Utredaren ska därför

- göra en fullständig översyn av Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens registerförfattningar och då bl.a. bedöma om det finns utrymme för minskad detaljreglering och se över registerförfattningarnas struktur och terminologi, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I det följande anges några frågor av särskilt intresse som ska behandlas i samband med denna översyn.

Tillämpningsområden och ändamålsbestämmelser

I flera av registerförfattningarna gäller bestämmelserna om bl.a. tillåtna ändamål även vid behandling av uppgifter om juridiska personer. Enligt förarbetena var ett skäl till denna ordning att det genom den ökade användningen av elektroniska akter och elektroniska dokument i många fall skulle bli svårt att skilja uppgifter om juridiska personer från uppgifter om deras delägare eller ställföreträdare (prop. 2000/01:33 s. 86). Det är dock allmänt sett inte lika angeläget att skydda uppgifter om juridiska personer som uppgifter om fysiska personer (prop. 2017/18:269 s. 113). Det finns därför skäl att på nytt ta ställning till frågan om juridiska personer bör omfattas. Det bör i det sammanhanget bl.a. beaktas om en sådan ordning skapar omtiverade hinder för digitalisering och för det internationella uppgiftsutbytet med andra EU-medlemsstater vars dataskyddsreglering inte omfattar juridiska personer. Tillämpningsområdet för registerförfattningarna bör även ses över i övrigt.

Registerförfattningarna innehåller bestämmelser om för vilka ändamål personuppgifter får behandlas. Sådana ändamålsbestämmelser anger den yttersta ram inom vilken personuppgifterna får behandlas.

För att säkerställa att ändamålsbestämmelserna är anpassade till den tekniska utvecklingen kan det finnas ett behov av en utvidgad ändamålsreglering jämfört med i dag.

Det finns även skäl att överväga en mindre detaljerad ändamålsreglering. Det gäller t.ex. de sekundära ändamålsbestämmelserna som reglerar i vilken utsträckning personuppgifter får behandlas för att lämnas ut till annan verksamhet inom den egna myndigheten, till enskilda eller till andra myndigheter för att tillgodose deras behov.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om juridiska personer ska omfattas av registerförfattningarna och se över tillämpningsområdet i övrigt, och
- ta ställning till om det finns ett behov av en utvidgad ändamålsreglering för att den ska vara anpassad till den tekniska utvecklingen och om ändamålsregleringen kan vara mindre detaljerad, t.ex. när det gäller de sekundära ändamålsbestämmelserna.

Informationsutbyte och elektroniskt utlämnande av uppgifter

Många av de registerförfattningar som omfattas av översynen innehåller en reglering av utlämnande av uppgifter från de berörda verksamheterna. Det finns skäl att ta ställning till om denna reglering är väl avvägd eller om det finns behov av förändringar. Det ingår dock i huvudsak inte i utredarens uppdrag att föreslå ändringar kring omfattningen av det nuvarande informationsutbytet. I förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet finns det ett stort antal bestämmelser om utlämnande till andra myndigheter och andra organ med delvis olika utformning. Det finns därför anledning att se över bl.a. dessa bestämmelser även med utgångspunkten att skapa en mer enhetlig reglering. Eventuella förslag om sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter eller utökning av sådana förutsätter att integritetsaspekten har beaktats och att en bedömning gjorts av om behovet av utökad tillgång till information väger tyngre än behovet av skydd för den personliga integriteten.

I registerförfattningarna regleras även frågor om sättet för utlämnande av personuppgifter i elektronisk form. Ett vanligt sätt att skilja på olika former av elektroniskt utlämnande är att skilja mellan utlämnande på medium för automatiserad behandling, t.ex. genom e-post, och utlämnande genom direktåtkomst. Uttrycket ”på medium

för automatiserad behandling” har dock på vissa ställen fasats ut till förmån för uttrycket ”elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst”, se t.ex. 16 § domstolsdatalagen (2015:728) och 2 kap. 9 § lagen om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Den grundläggande innebörden av direktåtkomst är att någon har direkt tillgång till någon annans uppgiftssamling och på egen hand kan söka efter information, men utan att kunna påverka innehållet i uppgiftssamlingen. Elektroniskt utlämnande genom direktåtkomst bedöms som mest integritetskänsligt, jfr t.ex. propositionen Tullbrottsdatalag (prop. 2016/17:91 s. 58).

Digitaliseringen medför att det ställs ökade krav på att myndigheter ska ha möjlighet att lämna uppgifter elektroniskt till framför allt enskilda. Det kan därför finnas ett behov av en mer flexibel reglering av möjligheten till elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst. Det är något som redan finns i annan data-skyddsreglering, bl.a. domstolsdatalagen.

En annan fråga som behöver utredas är om nuvarande regler om direktåtkomst är ändamålsenliga. Elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst bör i vissa fall, genom tillämpning av adekvat teknik, kunna tillgodose samma behov som direktåtkomst. Denna fråga behandlas i eSamverkansprogrammets (eSam) publikation Elektroniskt informationsutbyte – en vägledning för utlämnande i elektronisk form (maj 2016).

Ytterligare en fråga i detta sammanhang som bör utredas är om dagens regler om elektroniskt utlämnande till utländska myndigheter, som gäller vid elektroniskt informationsutbyte inom ramen för det internationella samarbetet, är utformade på ett ändamålsenligt sätt. Det är viktigt att regleringen inte skapar omotiverade hinder för detta samarbete.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om regleringen av utlämnande av uppgifter är väl avvägd eller om det finns behov av förändringar, varvid behovet av skydd för den personliga integriteten ska beaktas, och
- ta ställning till om nuvarande regler om elektroniskt utlämnande är utformade på ett ändamålsenligt sätt.

Sökbegränsningar och bestämmelser om bevarande och gallring

I de flesta registerförfattningar som omfattas av översynen finns särskilda bestämmelser om sökbegränsningar, som ofta tar sikte på den eller de databaser som regleras i respektive författning. Sökbegränsningarna tar sikte på känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse, men också på möjligheten att söka efter handlingar i databaserna. Bestämmelserna har införts av integritetsskäl (se t.ex. prop. 2000/01:33 s. 100–104). De nu aktuella registerförfattningarna innehåller mer långtgående och detaljerade sökbegränsningar än de som gäller enligt dataskyddslagen och brottsdatalagen och har en annorlunda utformning. Det finns mot denna bakgrund skäl att utreda om dagens bestämmelser om sökbegränsningar allmänt kan anses vara ändamålsenligt utformade.

Det finns vidare skäl att utreda om myndigheternas nuvarande bestämmelser om bevarande och gallring är ändamålsenliga i förhållande till gällande materiella regler och dagens behov. Det bör i samband därmed bedömas om nuvarande bestämmelser om gallring kan ersättas med regler om längsta tid som personuppgifter får behandlas automatiserat för att tydliggöra att det rör sig om dataskyddsbestämmelser och inte bestämmelser om gallring i arkivrättslig mening. En sådan ändring har gjorts i registerförfattningarna inom brottsdatalagens område (se prop. 2017/18:269 s. 122 f.). Oavsett vilken lösning som förordas är det viktigt att bestämmelserna utformas med hänsyn till att domstolsprocesser kan pågå under lång tid. Vidare kan det konstateras att bestämmelserna om gallring i dåvarande tullregisterlagen (1990:137) i stort sett oförändrade fördes över till lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet. Regeringen motiverade detta med att det pågick en översyn av EU:s tullagstiftning som kunde komma att påverka gallringsbestämmelserna (se prop. 2000/01:33 s. 180). Det finns därför skäl att nu göra en allmän översyn av Tullverkets gallringsbestämmelser. Slutligen finns det anledning att analysera och tydliggöra vilka gallringsbestämmelser som ska gälla när någon av de berörda myndigheterna tillgängliggör uppgifter i tekniska plattformar som hanteras gemensamt av EU och medlemsstaterna.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om dagens bestämmelser om sökbegränsningar är ändamålsenligt utformade,
- ta ställning till om myndigheternas nuvarande bestämmelser om bevarande och gallring är ändamålsenliga, varvid det bl.a. ska bedömas om gallringsbestämmelserna bör ersättas med regler om längsta tid som personuppgifter får behandlas, och
- analysera hur frågan om gallring av uppgifter lämpligen kan regleras i de fall någon av de berörda myndigheterna tillgängliggör uppgifter i tekniska plattformar som hanteras gemensamt av EU och medlemsstaterna.

Uppdraget att se över förutsättningarna för att använda dataanalyser och urval som verktyg för en effektivare kontrollverksamhet

Dagens regelverk behöver ses över och vässas

Skatteverket använder sig i sin beskattningsverksamhet i dag av ett maskinellt urval i syfte att välja ut de deklARATIONER som behöver granskas manuellt. Detta urval bygger på en riskanalys med utgångspunkt från olika data som Skatteverket har tillgång till i beskattningsdatabasen. Verksamheten syftar till att utförda manuella kontroller ska bli så träffsäkra och effektiva som möjligt. Det finns enligt nuvarande regelverk dock tydliga begränsningar av möjligheterna att använda dataanalyser och urval i fler situationer.

Dagens registerlagstiftning för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten är till stora delar kopplad till ärendehantering. Även bestämmelserna i den materiella lagstiftningen har sin huvudsakliga utgångspunkt i handläggning av ärenden. Behovet av att kunna göra urval kan dock finnas även när det inte finns något ärende. Skatteverket har framfört att myndigheten, med en möjlighet att även göra urvalsanalyser på ett antal iakttagna företeelser utan någon koppling till specifika ärenden, skulle kunna koncentrera sin verksamhet på att åtgärda sådana fel som orsakar störst problem för samhället.

Det är mycket som talar för att det går att åstadkomma en effektivare kontrollverksamhet om det blir möjligt för de berörda myndigheterna att i större utsträckning använda maskinella riskbaserade

analyser och urval. Det framgår exempelvis av den effektivisering av arbetet med att granska deklARATIONER som möjligheten att använda dataanalyser och urval i den ärendanknutna beskattningsverksamheten innebär. Detta kräver dock ett tydligt rättsligt stöd. En sådan reglering kräver också att skyddet mot betydande intrång i den personliga integriteten i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen särskilt beaktas.

Det anförda har stora likheter med de utgångspunkter som ligger bakom förslagen som rör analyser och urval i folkbokföringsverksamheten i betänkandet Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer (SOU 2021:57).

Tidigare utredningar av relevans för uppdraget

I betänkandet Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar (SOU 2020:35) föreslås att en ny myndighet för utbetalningskontroll inrättas som bl.a. ska ha till uppgift att göra dataanalyser och urval för att upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Som bakgrund till förslaget anges bl.a. att erfarenheter från myndigheter i Danmark, Norge och Storbritannien visar att dataanalyser och urval är effektiva för att upptäcka felaktiga utbetalningar och i många fall är den mest effektiva metoden (s. 213). I budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1 utg.omr. 2 avsnitt 6.5.1) föreslås att en sådan ny myndighet bildas och inleder sin verksamhet under 2023.

I SOU 2021:57 föreslås att Skatteverkets folkbokföringsverksamhet genom dataanalyser och urval ska ges bättre förutsättningar att kunna koncentrera sin kontroll mot områden med hög risk för fel och fusk och områden där man kan uppnå bästa möjliga effekt med givna insatser. Förslagen har vissa likheter med förslagen i SOU 2020:35. I SOU 2021:57 föreslås att uppgifter ska få samlas in och behandlas i syfte att upptäcka och förhindra felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen. För de uppgifter som samlas in i detta syfte föreslås en särskild uppgiftssamling, analys- och urvals-databasen. Det föreslås även en rad bestämmelser som syftar till att minska det intrång i den personliga integriteten som uppgiftsbehandlingen bedöms innebära. I verksamheten som avser förande av och uttag ur analys- och urvals-databasen föreslås det gälla absolut sekretess. Som

bakgrund till förslagen anges bl.a. den kritik som Riksrevisionen framfört mot Skatteverkets arbete med riskanalys och urval i folkbokföringsverksamheten i sin rapport Folkbokföring – ett kvalitetsarbete i uppförsbacke (RiR 2017:23).

Utredaren ska se över om det bör införas ny reglering

Av det anförda framgår att det finns skäl att se över om det bör införas en reglering som innebär en utökad möjlighet att göra dataanalyser och urval i Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens verksamheter jämfört med vad som är tillåtet enligt dagens regler. Oavsett vad utredaren gör för bedömning i lämplighetsfrågan ska utredaren lämna de författningsförslag som krävs för en utökad möjlighet till dataanalyser och urval utan koppling till specifika ärenden. Utgångspunkten är att det ska finnas ett tydligt rättsligt stöd för myndigheternas arbete med dataanalyser och urval. Reglerna ska dessutom vara teknikneutrala och flexibla och ge myndigheterna möjlighet att utveckla och anpassa arbetet med analyser och urval efter utvecklingen i samhället i övrigt.

Uppdraget omfattar samma verksamheter som uppdraget att göra en översyn av de berörda myndigheternas registerlagstiftningar tar sikte på. Det ligger dock inte inom ramen för utredarens uppdrag att se över lämpligheten av en ny reglering och lämna författningsförslag som rör Skatteverkets folkbokföringsverksamhet till den del det omfattas av förslagen i SOU 2021:57. Om utredarens överväganden i övrigt får följder även på de förslag som lämnats i det betänkandet ska dock förslag lämnas även på folkbokföringsområdet.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma lämpligheten och utformningen av en reglering som innebär en utökad möjlighet att göra dataanalyser och urval för respektive myndighet,
- kartlägga vilken information som behövs för att möjliggöra adekvata analyser och urval och föreslå hur tillgång till sådan information bör ges,
- bedöma om det finns behov av ändringar i sekretessbestämmelserna eller nya sekretessbestämmelser och då även beakta insynsintresset,

- säkerställa behovet av skydd för den personliga integriteten och att EU:s dataskyddslagstiftning följs,
- bedöma vilka regler kring bevarande och gallring som ska gälla för de uppgifter som behandlas, och hur gjorda analyser och urval ska dokumenteras för att tillgodose såväl myndigheternas verksamhetsbehov som behovet av att möjliggöra kontroller av arbetet med analyser och urval i efterhand, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) analysera vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för den personliga integriteten. Vidare ska utredaren redovisa hur moderna registerförfattningar som innebär en mer ändamålsenlig reglering och förbättrade förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet kan påverka myndigheternas verksamheter. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det offentliga ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska, i den utsträckning som bedöms lämplig, samråda med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och andra organisationer som berörs av frågorna.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet, särskilt beredningen av förslagen i betänkandet Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2020:35) och betänkandet Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer (SOU 2021:57).

Utredaren ska även hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom utredningsväsendet och inom EU. Förslagen som utredaren lämnar ska vara förenliga med EU-rätten och Sveriges övriga internationella åtaganden.

Om det bedöms nödvändigt får utredaren ta upp andra närliggande frågor i samband med de frågeställningar som ska utredas.
Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:24

Tilläggsdirektiv till Utredningen om dataskydd och kontroll hos Skatteverket, Tullverket och Kronofogden (Fi 2021:11)

Beslut vid regeringssammanträde den 16 februari 2023

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 3 november 2021 kommittédirektiv om en modern dataskyddsreglering för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten och förbättrade förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet (dir. 2021:104). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 31 maj 2023.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 november 2023.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottenfrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseför-sök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legalise-ringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihets-berövande påföljder för unga. Ju.
45. Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verk-samhet. Fi.
46. Jakt och fiske i renbetesland. LI.
47. En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. Fi.
48. Rätt förutsättningar för sjukskriv-ning. S.
49. Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. Fi.
50. En modell för svensk försörjnings-beredskap. Fö.
51. Signalspaning i försvars-underrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. Fö.
52. Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. S.
53. En ändamålsenlig arbetsskadeförsäk-ring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. S.
54. Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. Fi.
55. Vem äger fastigheten. Ju.
56. Några smittskyddsfrågor inom social-tjänsten och socialförsäkringen. S.
57. Åtgärder för tryggare bostadsområden. Ju.
58. Kultursamhället – utvecklad sam-verkan mellan stat, region och kommun. Ku.
59. Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation. U.
60. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2. Ju.
61. En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. Fi.
62. Vi kan bättre!
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus. S.
63. Sveriges säkerhet i etern. Ku.
64. Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät. KN.
65. Bättre information om hyresbostäder. Kartläggning av andrahands-marknaden och ett förbättrat lägen-hetsregister. LI.
66. För barn och unga i samhällsvård. S.
67. Anonyma vittnen. Ju.
68. Som om vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan – eksklyteerinki ja assimileerinki tornionlaaksolaisista, kväänistä ja lantalaisista. *Slutbetänkande*. Som om vi aldrig funnits. Vår sanning och verklighet. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Meän tottuus ja toelisuus. *Intervjuberättelser*. Som om vi aldrig funnits. Tolv tematiska forskarrapporter. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Kakstoista temattista tutkintoraporttia. *Forskarrapporter*. Ku.
69. Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvud-regel. Ju.

70. Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll. LI.
71. Speciallivsmedel till barn inom öppen hälso- och sjukvård. S.
72. En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande. LI.
73. Genomförandet av vaccineringen mot sjukdomen covid-19 – en utvärdering. S.
74. Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk. LI.
75. Stärkt konstitutionell beredskap. Ju.
76. Vidareanvändning av hälsodata för vård och klinisk forskning. S.
77. Behörig myndighet enligt EU:s avskogningsförordning. LI.
78. Hemlig dataavläsning – utvärdering och permanent lagstiftning. Ju.
79. Arbetsrätten under krig och krigsfara. A.
80. Ett starkare straffrättsligt skydd – mot sexuella kränkningar, bedrägerier i vissa fall och brott med hatmotiv avseende kön. Ju.
81. Ett enklare bilstöd. S.
82. Ökad kontroll över tandvårdssektorn. S.
83. Samordnat juridiskt stöd och vägledning för hälso- och sjukvårdens digitalisering. S.
84. En hållbar bioekonomistrategi – för ett välmående fossilfritt samhälle. LI.
85. Långtidsutredningen 2023. Finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Huvudbetänkande*. Fi.
86. Trends in GDP Growth and its Driving Factors. *Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
87. Drivkrafter bakom globala trender i den neutrala räntan. *Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
88. Ränte-tillväxt-differensen – utveckling och drivkrafter. *Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
89. Makrotillsynsregleringar och finansiell stabilitet. *Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
90. Samspelet mellan finans- och penningpolitik i Sverige. *Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
91. Penning- och finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
92. Nytt ramverk för finanspolitiken. *Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
93. Budgetprocessen i det finanspolitiska ramverket. *Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
94. Förändring genom försök. Försöksverksamhet i den kommunala sektorn. Fi.
95. Uppföljning för utveckling – ett hållbart system för samlad kunskap om villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning i förskola och skola. U.
96. En reform för datadelning. Fi.
97. Ut ur utsatthet. A.
98. Sexuellt utnyttjande i pornografiska syften – våldsutsatthet som behöver synliggöras. Vol. 1 och 2: Forskningsbilaga. A.
99. Nya tullrättsliga sanktioner och skärpta åtgärder mot utförsel av stöldgodis. Fi.
100. Framtidens dataskydd. Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden. Del 1 och 2. Fi.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- På egna ben.
 - Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]
- Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]
- Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]
- Översyn av entreprenörsansvaret. [26]
- Genomförande av minimilönedirektivet. [36]
- Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]
- Arbetsrätten under krig och krigsfara. [79]
- Ut ur utsatthet. [97]
- Sexuellt utnyttjande i pornografiska syften – våldsutsatthet som behöver synliggöras. Vol. 1 och 2: Forskningsbilaga. [98]

Finansdepartementet

- En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]
- Posttjänst för hela slanten.
 - Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]
- En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]
- Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]
- Ett förbättrat resegarantisystem. [33]
- Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. [38]
- En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]
- En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]

- Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. [45]
- En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. [47]
- Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. [49]
- Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. [54]
- En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. [61]
- Långtidsutredningen 2023. Finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Huvudbetänkande*. [85]
- Trends in GDP Growth and its Driving Factors. *Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2023*. [86]
- Drivkrafter bakom globala trender i den neutrala räntan. *Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2023*. [87]
- Ränte-tillväxt-differensen – utveckling och drivkrafter. *Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2023*. [88]
- Makrotillsynsregleringar och finansiell stabilitet. *Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2023*. [89]
- Samspelet mellan finans- och penningpolitik i Sverige. *Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2023*. [90]
- Penning- och finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2023*. [91]
- Nytt ramverk för finanspolitiken. *Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2023*. [92]
- Budgetprocessen i det finanspolitiska ramverket. *Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2023*. [93]
- Förändring genom försök. Försöksverksamhet i den kommunala sektorn. [94]

En reform för datadelning. [96]
Nya tullrättsliga sanktioner och skärpta åtgärder mot utförsel av stöldgods. [99]
Framtidens dataskydd. Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden. Del 1 och 2. [100]

Försvarsdepartementet

En modell för svensk försörjningsberedskap. [50]
Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. [51]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]
Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]
Förstärkt skydd för demokrati och domstolarnas oberoende. [12]
En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]
Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]
Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]
Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]
Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]
Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]
Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. [37]
En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. [44]
Vem äger fastigheten. [55]
Åtgärder för tryggare bostadsområden. [57]
Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2. [60]
Anonyma vittnen. [67]

Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvudregel. [69]
Stärkt konstitutionell beredskap. [75]
Hemlig dataavläsning – utvärdering och permanent lagstiftning. [78]
Ett starkare straffrättsligt skydd – mot sexuella kränkningar, bedrägerier i vissa fall och brott med hatmotiv avseende kön. [80]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]
Organisera för hållbar utveckling. [14]
Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]
Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät. [64]

Kulturdepartementet

Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun. [58]
Sveriges säkerhet i etern. [63]
Som om vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan – eksklyteerinki ja assimileerinki tornionlaaksolaisista, kväänistä ja lantalaisista. *Slutbetänkande*. Som om vi aldrig funnits. Vår sanning och verklighet. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Meän tottuus ja toelisuus. *Intervjuberättelser*. Som om vi aldrig funnits. Tolv tematiska forskarrapporter. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Kakstoista temattista tutkintoraporttia. *Forskarrapporter*. [68]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]

Förbud mot bottenrålning i marina skyddade områden. [20]
Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. [27]
Jakt och fiske i renbetesland. [46]
Bättre information om hyresbostäder.
Kartläggning av andrahandsmarknaden och ett förbättrat lägenhetsregister. [65]
Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll. [70]
En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande. [72]
Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk. [74]
Behörig myndighet enligt EU:s avskogningsförordning. [77]
En hållbar bioekonomistategi.
– för ett välmående fossilfritt samhälle. [84]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]
Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans.
Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]
Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]
Patientöversikter inom EES och Sverige. [13]
Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. [23]
Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? [29]
Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. [30]
Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. [40]
Rätt förutsättningar för sjukskrivning. [48]
Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. [52]

En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. [53]
Några smittskyddsfrågor inom socialtjänsten och socialförsäkringen. [56]
Vi kan bättre!
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus. [62]
För barn och unga i samhällsvård. [66]
Speciallivsmedel till barn inom öppen hälso- och sjukvård. [71]
Genomförandet av vaccineringen mot sjukdomen covid-19 – en utvärdering. [73]
Vidareanvändning av hälsodata för vård och klinisk forskning. [76]
Ett enklare bilstöd. [81]
Ökad kontroll över tandvårdssektorn. [82]
Samordnat juridiskt stöd och vägledning för hälso- och sjukvårdens digitalisering. [83]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering.
Underlagsrapporter. [19]
Informationsförsörjning på skolområdet.
Skolverkets ansvar. [21]
Samhället mot skolattacker. [28]
Framtidens yrkeshögskola
– stabil, effektiv och hållbar. [31]
Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation. [59]
Uppföljning för utveckling – ett hållbart system för samlad kunskap om villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning i förskola och skola. [95]

Utrikesdepartementet

Ett modernare regelverk för legaliseringar, apostille och andra former av intyganden. [42]