

Kommittédirektiv

En översyn av vissa skatteförfaranderegler för att motverka fusk och arbetslivskriminalitet

Beslut vid regeringssammanträde den 16 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över uppgifterna på individnivå i arbetsgivardeklarationen och vissa frågor kopplade till personalliggare samt till skatte- reduktion för hushållsarbete och grön teknik. Syftet med översynen är bl.a. att motverka fusk och arbetslivskriminalitet. Utredaren ska i ett delbetänk- ande lämna förslag på vilka uppgifter på individnivå som ska lämnas i arbetsgivardeklarationen.

Utredaren ska bl.a.

- överväga vilka uppgifter på individnivå som bör lämnas i arbetsgivar- deklarationen och utreda om ytterligare uppgifter bör lämnas som visserligen inte har betydelse för beskattningen eller för Skatteverkets övriga verksamhet men som behövs för att effektivt motverka arbets- livskriminalitet samt felaktiga utbetalningar och brott mot välfärds- systemen,
- ta ställning till om ytterligare kvalificeringskrav eller uteslutningsgrunder bör införas för företag som utför rot- och rutarbeten,
- ta ställning till om ändringar bör göras i regelverket för personalliggare för att effektivisera myndighetssamverkan mot fusk, regelöverträdelser och arbetslivskriminalitet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska delredovisas senast den 31 augusti 2023 och slutredovisas senast den 30 augusti 2024.

Uppdraget att se över vilka uppgifter på individnivå som ska lämnas i arbetsgivardeklarationen

Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen i dag

Från och med den 1 januari 2019 ska alla som är skyldiga att redovisa uppgifter om bl.a. utbetalda ersättningar för arbete och skatteavdrag lämna dessa uppgifter löpande till Skatteverket på individnivå, dvs. per betalningsmottagare. Uppgifterna ska normalt lämnas månadsvis i en arbetsgivardeklaration i stället för årligen i en kontrolluppgift, vilket tidigare var fallet (prop. 2016/17:58, bet. 2016/17:SkU21, rskr. 2016/17:256). En arbetsgivardeklaration med uppgifter om ersättning till en viss betalningsmottagare innehåller också vissa andra uppgifter som tidigare lämnats i bl.a. kontrolluppgiften om intäkt i inkomstslaget tjänst. Vad en arbetsgivardeklaration ska innehålla uppgift om regleras bl.a. i 26 kap. 19–20 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244).

Syftet med att uppgifter ska lämnas på individnivå är primärt att minska skatteundandragande och skattefusk. Vid införandet angavs bl.a. att om Skatteverket löpande skulle få tillgång till uppgifter per betalningsmottagare skulle myndigheten få ett bättre underlag för skattebeslut och kunna effektivisera kontrollverksamheten. Ett sådant system skulle även vara positivt för betalningsmottagare, företag och andra utbetalare samt ge positiva offentligfinansiella effekter (prop. 2016/17:58 s. 48).

I lagstiftningsärendet framfördes önskemål från några remissinstanser om att även andra uppgifter, som skulle vara av värde i andra myndigheters verksamhet, skulle omfattas av uppgiftsskyldigheten. Regeringen konstaterade att insamlande av andra uppgifter än de som behövs för beskattningen eller Skatteverkets verksamhet skulle stå i strid med bestämmelser om uppgiftsinsamlande till Skatteverket i skatteförfarandelagen och att uppgifterna inte heller skulle kunna behandlas i beskattningsdatabasen utan ändringar i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Det ansågs därutöver viktigt att inte vidta några ändringar som skulle kunna medföra en ökad kritik mot systemet som sådant och det saknades också beredningsunderlag för att ta ställning till en utökad uppgiftsskyldighet. Mot denna bakgrund gjorde regeringen bedömningen att endast uppgifter per betalningsmottagare som har betydelse för beskattningen och

Skatteverkets verksamhet skulle lämnas i en arbetsgivardeklaration (prop. 2016/17:58 s. 66).

Det kan dock konstateras att inte alla uppgifter som lämnas i arbetsgivardeklarationen har betydelse för beskattningen eller Skatteverkets verksamhet. Uppgift om arbetsställesnummer lämnas till Skatteverket för statistiska ändamål och samlas in för Statistiska centralbyråns räkning. Tidigare lämnades uppgift om arbetsställesnummer i kontrolluppgift men sedan införandet av systemet med uppgifter på individnivå lämnas uppgiften månatligen i arbetsgivardeklarationen (prop. 1983/84:85 s. 11–13 och prop. 2016/17:58 s. 186). Sedan 2015 lämnar arbetsgivare dessutom uppgift om sin aggregerade bruttokostnad för sjuklön i samband med arbetsgivardeklarationen (17 b § lagen [1991:1047] om sjuklönekostnader). Som skäl för att uppgifterna, som inte behövs för Skatteverkets verksamhet, ändå skulle lämnas till Skatteverket angavs att hanteringen av sjuklönekostnaderna behövde förenklas för arbetsgivarna så att ersättningen i större utsträckning skulle komma de ersättningsberättigade till del (prop. 2014/15:1 s. 384).

Uppgifter som lämnas i arbetsgivardeklarationen ska i dag alltså med vissa undantag ha betydelse för beskattningen. Det finns dock också några andra myndigheter än Skatteverket som får ta del av uppgifterna på individnivå i arbetsgivardeklarationen. Exempelvis får Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen med dagens system ha direktåtkomst till uppgifterna för handläggning av vissa specificerade ärenden. Även andra mottagare får ha tillgång till uppgifter från Skatteverkets beskattningsdatabas, däribland Skatteverkets skattebrottsenhet och Kronofogdemyndigheten (se 2 kap. lagen [2001:181] om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och 4–8 j §§ förordningen [2001:588] om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet).

Tidigare uppdrag om arbetslivskriminalitet och korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

Arbetslivskriminalitet

Delegationen mot arbetslivskriminalitet har föreslagit att arbetslivskriminalitet ska definieras som kvalificerade förfaranden som strider mot bestämmelser i författningar eller avtal och som rör arbetslivet. Vid bedömningen av om ett förfarande är kvalificerat ska det särskilt beaktas om förfarandet innebär att arbetstagare utnyttjas, att konkurrensen snedvrids, om förfarandet utförs i organiserad form eller systematiskt eller om det är av

allvarlig eller omfattande karaktär (promemorian En definition av arbetslivskriminalitet, Delegationen mot arbetslivskriminalitet, s. 7).

Aktörer som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet kombinerar ofta regelöverträdelser inom flera områden, och olika myndigheters verksamheter bidrar på olika sätt när det gäller att bekämpa arbetslivskriminalitet. Samverkan och erfarenhetsutbyte är i dessa fall av central betydelse för samhällets insatser för att stoppa dessa aktörer. Myndigheternas kontrollverksamhet syftar till ökad regelefterlevnad och sunda konkurrensvillkor.

Inom ramen för regeringsbeslutet om myndighetssamverkan för att motverka fusk, regelöverträdelser och arbetslivskriminalitet (Uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan, A2022/00333) samverkar Skatteverket med åtta andra myndigheter i form av bl.a. myndighetsgemensamma kontrollbesök. Avsikten är att dessa ska öka i antal under kommande år.

Korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

I betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59) föreslog Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen ett uppdrag till flera myndigheter och Sveriges Kommuner och Regioner. Det föreslagna uppdraget var att se över hur uppgifterna från arbetsgivardeklarationerna kan utvecklas, bl.a. genom att identifiera vilka ytterligare uppgifter som vore önskvärda att inkludera i deklarationerna i syfte att motverka felaktiga utbetalningar, t.ex. uppgifter om arbetad tid och frånvarotid. Betänkandet har i dessa delar inte lett till lagstiftning eller myndighetsuppdrag.

Ett förslag att inrätta en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen har tagits fram av Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen. Förslaget redovisas i betänkandet Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2020:35). Som underlag för den nya myndighetens dataanalyser och urval föreslås i betänkandet att bl.a. Skatteverkets uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationer ska få användas (SOU 2020:35 s. 243 och 244). Regeringen har gett en utredare i uppdrag att lämna förslag och vidta nödvändiga åtgärder i syfte att förbereda och genomföra bildandet av en sådan ny myndighet, Utbetalningsmyndigheten (dir. 2022:8).

Myndigheten ska bl.a. förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Myndigheten ska även ansvara för att genomföra utbetalningar av förmåner och stöd från de anslutna statliga välfärdssystemen, samt utbetalningar från skattekontot hos Skatteverket, genom ett system med transaktionskonton. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2023.

Frågor som rör arbetslivskriminalitet och felaktiga utbetalningar behandlas alltså i dag i olika sammanhang och uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen är en viktig del i detta arbete.

Varför behövs en analys av regelverket?

Regelverket för lämnande av uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen har funnits i flera år. Det finns därför behov av en översyn, bl.a. för att bedöma om de uppgifter som i dag lämnas på individnivå i arbetsgivardeklarationen är ändamålsenliga för syftet att bekämpa skatteundandragande och skattefusk. Dessutom bör det ses över om fler uppgifter än i dag skulle vara av vikt för detta syfte och om några av de uppgifter som i dag lämnas är överflödiga.

Sedan regelverkets införande har arbetet mot arbetslivskriminalitet och felaktiga utbetalningar intensifierats och frågan om ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter har lyfts i ett flertal sammanhang. Uppgifterna på individnivå är användbara för flera myndigheter, bl.a. för kontroll inom myndigheternas respektive verksamhetsområden. Både uppgifter som redan omfattas av regelverket, t.ex. uppgifter om inkomster, och sådana som i dag inte omfattas, t.ex. uppgifter om arbetad tid och frånvaro, har betydelse för rätten till ersättning och dess storlek i ett stort antal ersättningssystem (se SOU 2019:59 s. 220–224). Risken för fusk och fel minskar i normalfallet om arbetsgivaren, och inte den skattskyldige, lämnar uppgifter som har att göra med anställningen. En utvidgning av ett befintligt system för uppgiftsinlämning är därtill på många sätt både enklare och effektivare än att införa nya, motsvarande system inom andra myndigheters verksamhetsområden. Dessutom kan en arbetsgivare på så sätt lämna uppgifter på individnivå i ett och samma system, i stället för att lämna vissa uppgifter i ett system och andra i ett annat. Detta kan medföra att t.ex. kontrollen av ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program eller av socialförsäkringsärenden förbättras. Det är samtidigt av stor vikt att sådana kontroller kan göras innan beslut om ersättning fattas, eftersom detta innebär att felaktiga

utbetalningar, och därmed återkrav, kan förhindras. Det är därför viktigt att beakta när uppgifterna från arbetsgivaren kan utbytas med mottagande myndigheter, och analysera hur detta påverkar deras möjligheter att använda uppgifterna för kontroll. Uppgifter från arbetsgivardeklarationerna kan också användas för att bekämpa sådan arbetslivskriminalitet som ligger utanför beskattningsområdet.

Samtidigt innebär en utvidgning av regelverket även risker. De uppgifter som lämnas i arbetsgivardeklarationen i dag genomgår generellt en viss naturlig kvalitetskontroll i och med att Skatteverket granskar de skattskyldigas ärenden. Om uppgifter som inte har betydelse för beskattningen i större omfattning än i dag skulle lämnas i arbetsgivardeklaration skulle dessa uppgifter inte komma att granskas på samma sätt. En uppgift som lämnats i en arbetsgivardeklaration, oavsett om den har betydelse för beskattningen eller inte, kan dessutom senare konstateras vara oriktig inom ramen för t.ex. ett efterbeskattningsärende, men uppgiften korrigeras då inte i arbetsgivardeklarationen. Ändringen lämnas heller inte i dagsläget per automatik till andra myndigheter som kan ha tagit del av uppgiften. Sammantaget innebär detta en risk för att felaktiga uppgifter sprids och läggs till grund för andra myndigheters beslut. En sådan risk skulle kunna reduceras genom att den myndighet som ska använda sig av uppgifterna i sitt arbete analyserar och hanterar risken för att uppgifterna är felaktiga. I de fall arbetsgivaren är den kriminella aktören innebär det också en risk att denne även är uppgiftslämnaren. Det behöver därför noggrant övervägas om det i arbetsgivardeklarationen även bör lämnas uppgifter som inte behövs för beskattningen men som kan vara av vikt för att motarbeta arbetslivskriminalitet och skydda välfärdssystemen mot fusk och fel, samt om det finns behov av åtgärder för att hantera risken att felaktiga uppgifter läggs till grund för andra myndigheters beslut.

I samband med förslagen ska gällande dataskyddsreglering beaktas samt en integritetsanalys och en bedömning av om behovet av utökad tillgång till information väger tyngre än behovet av skydd för den personliga integriteten görs. Vid eventuella förslag om författningsändringar ska vid behov förslag på sekretessbrytande bestämmelser och dataskyddsbestämmelser för att möjliggöra hantering och utlämnande av uppgifterna lämnas. Om utredaren gör bedömningen att det är lämpligt att ytterligare uppgifter som inte har betydelse för beskattningen eller Skatteverkets verksamhet lämnas i arbetsgivardeklarationen ska utredaren lämna de författningsförslag som

krävs för att Skatteverket ska kunna utföra de uppgifter som följer av detta. Det ligger dock inte inom ramen för utredarens uppdrag att analysera behovet av ändringar i författningar för mottagande myndigheter i ett efterföljande informationsutbyte.

Utredaren ska därför

- analysera de uppgifter på individnivå som lämnas i dag i arbetsgivardeklarationen i förhållande till syftet att motverka skattefusk och skatteundandragande samt överväga om det finns skäl att låta arbetsgivares uppgiftsskyldighet innefatta fler eller färre uppgifter än i dag,
- överväga om det är lämpligt att ytterligare uppgifter, som inte har betydelse för beskattningen eller för Skatteverkets övriga verksamhet men som är betydelsefulla för att effektivt motverka arbetslivskriminalitet samt felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen, också bör lämnas i arbetsgivardeklarationen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Om det bedöms nödvändigt får utredaren även ta upp och lämna förslag som rör andra närliggande frågor. Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2023.

Uppdraget att se över vissa frågor inom regelverket för rot- och rutavdrag

Rot- och rutavdrag i dag

Den 1 juli 2007 trädde det s.k. rutavdraget i kraft. Det följdes av rotavdraget som gäller fr.o.m. den 8 december 2008. Rutavdrag är en skattereduktion som lämnas för vissa särskilt angivna hushållsarbeten medan rotavdrag lämnas för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad av vissa bostäder. Skattereduktionen för hushållsarbete, som omfattar både rot- och rutarbeten, regleras i 67 kap. 11–19 §§ inkomstskattelagen (1999:1229) samt lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete. Regler om förfarandet finns också i förordningen (2009:201) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete.

För att få rätt till skattereduktion kan den enskilde anlita en näringsidkare eller en privatperson eller få tjänsterna tillhandahållna som en skattepliktig löneförmån av sin arbetsgivare.

Vid anlåtande av en näringsidkare är skattereduktionen 50 procent av arbetskostnaden för rutavdrag och 30 procent för rotavdrag. Eftersom avdragens subvention riktas mot arbete omfattar avdragen bara kostnader för arbete, inklusive mervärdesskatt, och inte kostnader för material, utrustning och resor. Sedan köparen betalat sin del av arbetet betalar Skatteverket resterande 50 respektive 30 procent av arbetskostnaden till näringsidkaren på dennes begäran. Rotavdraget och rutavdraget räknas ihop och får uppgå till högst 75 000 kronor per person och år. Rotavdraget får dock högst vara 50 000 kronor per år.

Fusk och arbetslivskriminalitet som har samband med rot- och rutavdrag

Ett av syftena med rot- och rutavdragen är att minska svartarbete. En näringsidkare som erbjuder rot- och rutarbeten måste som huvudregel ha F-skattsedel för att köparen ska kunna få avdrag och numera gäller också att betalningen av arbetet ska ha skett elektroniskt. Genom detta krav kan Skatteverket kontrollera att betalning från kunden som ger rätt till rot- och rutavdrag faktiskt har skett. Därigenom ökar kontrollmöjligheterna och felaktiga utbetalningar minskar. Vidare måste utföraren anmäla ett bankkonto till Skatteverket för att få utbetalning från myndigheten. Vid ansökan om godkännande för F-skatt kontrollerar Skatteverket att förutsättningarna för godkännande är uppfyllda. Förutom att sökanden måste bedriva eller ha för avsikt att bedriva näringsverksamhet i Sverige får sökanden bl.a. inte ha undvikit att redovisa eller betala skatter eller avgifter i en utsträckning som inte är obetydlig, ha vägrat att följa ett föreläggande om att lämna inkomstdeklaration eller ha näringsförbud eller vara satt i konkurs. Det finns alltså ett kontrollsystem inom ramen för rot- och rutregelverket och Skatteverket kan t.ex. kontrollera om de företag som begär utbetalning också betalar arbetsgivaravgifter.

I betänkandet Kontroll för ökad tilltro – En ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2020:35) konstaterade dock utredningen att företag används som brottsverktyg. Företag behövs för att genomföra exempelvis rot- och rutbedrägerier, ibland med falska identiteter för företagets huvudmän, anställda och kunder (SOU 2020:35 s. 141).

Risken för missförhållanden i byggbranschen har också påtalats av Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatte-

verket. Myndigheterna bedömer i sin årliga lägesbild från myndigheternas samverkan att byggbranschen är den bransch där det finns högst risk för störst samhällsskada när det gäller arbetslivskriminalitet, men även i andra branscher finns det risk för samhällsskada orsakad av arbetslivskriminalitet (Lägesbild 2021 För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, s. 7). Även olika aktörer inom byggbranschen har påtalat risken för missbruk och föreslagit ändringar i rot- och rutregelverket som bl.a. skulle ge Skatteverket bättre förutsättningar att upptäcka fall där svart arbetskraft används inom ramen för rotavdraget (se Byggmärknadskommissionens slutrapport Från svart till vitt – Vänd den osunda utvecklingen i byggbranschen!, s. 14).

Frågor om fusk och arbetslivskriminalitet som har samband med rot- och rutavdragen har alltså lyfts i olika forum under senare år.

Det behövs en översyn av förfarandet vid rot- och rutavdrag och installation av grön teknik

Reglerna om rot- och rutavdrag har funnits i många år. Stora skattefinansierade reformer som rot och rut bör ses över med jämna mellanrum. Därtill uttrycks i olika sammanhang oro för en ökning av rot- och rutarbeten som på ytan ser ut att utföras enligt gällande regelverk och därmed möjliggör avdrag men där oegentligheter finns i företagsledet, t.ex. i form av fusk med löner, sociala avgifter och anställning av illegal arbetskraft eller att arbetsgivaren inte följer arbetsrättsliga regler. Fusk och fel minskar den konkurrensutjämnande effekten av reduktionen och gör det svårt för konsumenter att välja företag som följer reglerna. Det finns därför ett behov av en översyn av regelverket. I samband med detta finns behov av en bedömning av om, och i så fall hur, hårdare krav bör ställas på företag som vill utföra rot- och rutarbeten samt om, och i så fall hur, företag som missköter sig, t.ex. genom att bryta mot föreskrifter, regler och lagar, ska kunna uteslutas från möjligheten att erbjuda avdragsgilla rot- och rutarbeten. Inom ramen för detta bör frågan om kollektivavtal som särskilt kvalificeringskrav undersökas.

Sedan 1 januari 2021 är det även möjligt att få skattereduktion för installation av grön teknik (se lagen [2020:1066] om förfarandet vid skattereduktion för installation av grön teknik och 67 kap. 36–45 §§ inkomstskattelagen). Eftersom kraven på utföraren vid skattereduktion för installation av grön teknik i princip är desamma som utförare av rot- och rutarbeten bör förfarande-

reglerna för skattereduktion för grön teknik korrespondera med förfarandet för rot- och rutarbeten.

Utredaren ska därför

- analysera om regelverket för skattereduktion för rot- och rutarbeten och installation av grön teknik är ändamålsenliga och leder till korrekta utbetalningar eller om de kan missbrukas genom fusk eller arbetslivs-kriminalitet och, om så är fallet, föreslå hur reglerna bör ändras,
- ta ställning till om ytterligare kvalificeringskrav eller uteslutningsgrunder bör införas för företag som utför rot- och rutarbeten och installation av grön teknik,
- analysera om det finns behov av åtgärder för att underlätta och förbättra Skatteverkets kontroll av företag som utför rot- och rutarbeten och installation av grön teknik, och om så är fallet, lämna förslag på åtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Om det bedöms nödvändigt får utredaren även ta upp och lämna förslag som rör andra närliggande frågor. Uppdraget ska redovisas senast den 30 augusti 2024.

Uppdraget att se över regelverket för personalliggare

Personalliggare

Skyldighet att föra personalliggare gäller sedan den 1 januari 2007 för näringsidkare inom restaurang- och frisörbranscherna. En utvidgning avseende tvätteribranschen infördes den 1 april 2013, och den 1 januari 2016 infördes kravet även för byggbranschen. Den 1 juli 2018 utvidgades regelverket till att också avse fordonsserviceverksamhet, livsmedels- och tobaksgrossistverksamhet samt annan kropps- och skönhetsvårdsverksamhet än sådan frisörverksamhet som sedan tidigare omfattades av regelverket. Syftet med personalliggare är att bidra till att minska förekomsten av svartarbete och att skapa sundare konkurrensförhållanden.

Den som ska föra en personalliggare ska i denna bl.a. dokumentera nödvändiga identifikationsuppgifter för näringsidkaren och löpande dokumentera nödvändiga identifikationsuppgifter för de personer som är verksamma i näringsverksamheten. Bestämmelser som reglerar förfarandet

med personalliggare finns bl.a. i 39 kap. och 42 kap. skatteförfarandelagen och 9 kap. skatteförfarandeförordningen (2011:1261).

Kontrollbesök och andra åtgärder

Skatteverket får besluta om kontrollbesök för att kontrollera att den som är eller kan antas vara skyldig att föra personalliggare eller tillhandahålla utrustning så att en elektronisk personalliggare kan föras fullgör sina eventuella skyldigheter. Kontrollbesöket får bara genomföras i verksamhetslokaler eller på byggarbetsplatser. Kontrollbesök på en byggarbetsplats får dock inte genomföras i en lägenhet som är avsedd att helt eller till en inte oväsentlig del användas som bostad.

Skatteverket får vid kontrollbesök begära att en person som utför eller kan antas utföra arbetsuppgifter i verksamheten styrker sin identitet. På en byggarbetsplats får en sådan person tillfrågas om för vilken näringsidkares räkning han eller hon utför arbetsuppgifter. De uppgifter som lämnas får stämmas av mot personalliggaren. Det finns dock inget krav på att de verksamma personerna ska kunna legitimera sig, och Skatteverkets rätt att efterfråga identiteten på personalen är inte direkt kopplad till någon sanktion. Ytterst är det näringsidkarens ansvar att de i personalliggaren införda personerna kan identifieras (prop. 2005/06:169 s. 47). Befogenheterna får vidare bara användas för åtgärder som direkt tar sikte på att kontrollera att skyldigheten att dokumentera identifikationsuppgifter i en personalliggare följs. Syftet med kontrollen ska alltså vara att kontrollera att det finns en personalliggare tillgänglig i verksamhetslokalen eller på byggarbetsplatsen som uppfyller föreskrivna krav.

Skatteverket har möjlighet att vid ett kontrollbesök fatta beslut om en begränsad revision för att kontrollera de handlingar i en verksamhet som har anknytning till personalen, t.ex. anställningsavtal och uppgifter om utbetald lön och annan ersättning. Vägrar näringsidkaren att lämna ut de handlingar som efterfrågas får Skatteverket förelägga denne att lämna ut handlingarna och, om förutsättningarna för det är uppfyllda, förena föreläggandet med vite.

Skatteverket ska ta ut kontrollavgift bl.a. om det vid ett kontrollbesök upptäcks att den som är skyldig att dokumentera identifikationsuppgifter i en personalliggare inte fullgör sin skyldighet. Om en kontrollavgift har beslutats ska den som beslutet gäller avhjälpa bristen inom skälig tid.

Bör regelverket för personalliggare utvecklas ytterligare?

Reglerna om personalliggare har varit i kraft under lång tid och har utvecklats sedan införandet genom att fler branscher har tillkommit. Det finns därför behov av en översyn av reglerna och deras effektivitet så att områden för förbättring kan identifieras. I samband med detta bör det även tas ställning till om regelverket bör omfatta fler, andra eller färre branscher än i dag.

Skatteverkets befogenhet att utföra kontrollbesök är ett viktigt verktyg för att upptäcka indikationer om oredovisade löner och intäkter. Kontrollbesöket kan bara avse kontroll av att den som är eller kan antas vara skyldig att föra personalliggare eller tillhandahålla utrustning så att en elektronisk personalliggare kan föras, fullgör sina eventuella skyldigheter. Det bör övervägas om kontrollbesök ska få utföras även av andra skäl. Det bör exempelvis övervägas om Skatteverket ska ges möjlighet att kontrollera uppgifter avseende förfluten tid för att jämföra med lämnade uppgifter i arbetsgivardeklarationen.

I samband med ett kontrollbesök kan vidare misstankar uppstå om brister i andra avseenden, såsom omständigheter som tyder på arbetslivskriminalitet eller felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen. Exempelvis uppskattades i betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59 s. 93) att svartarbete medför felaktiga utbetalningar om 2,5–5,9 miljarder kronor per år. Det kan också uppstå misstankar om den faktiska identiteten på de personer som vistas på arbetsplatsen. Det finns risk för att personalliggaren innehåller personer med falska eller stulna identiteter som inte överensstämmer med de faktiska personerna på arbetsplatsen. Misstankar kan ge skäl för andra typer av kontrollåtgärder av andra myndigheter, antingen under ett gemensamt kontrollbesök eller i efterhand. Som tidigare nämnts samarbetar Skatteverket med åtta andra myndigheter för att motverka fusk, regelöverträdelse och arbetslivskriminalitet. Det ligger i sakens natur att de olika myndigheterna vid dessa kontroller har helt eller delvis olika befogenheter och uppdrag. Det bör övervägas om reglerna om personalliggare kan anpassas för att utgöra ett än effektivare verktyg i arbetet mot fusk, regelöverträdelse och arbetslivskriminalitet. Utredaren får inom dessa överväganden även komma med förslag på hur reglerna om personalliggare kan förenklas.

Utredaren ska därför

- analysera om regelverket för personalliggare fungerar på ett effektivt sätt och föreslå eventuella åtgärder för att öka effektiviteten samt motverka skatteundandragande,
- ta ställning till om fler alternativt färre branscher bör omfattas av reglerna och, om det bedöms lämpligt att utöka eller reducera regelverket till fler eller färre branscher, föreslå vilka,
- ta ställning till om ändringar bör göras i regelverket för personalliggare för att effektivisera myndighetssamverkan mot fusk, regelöverträdelser och arbetslivskriminalitet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Om det bedöms nödvändigt får utredaren även ta upp och lämna förslag som rör andra närliggande frågor. Uppdraget ska redovisas senast den 30 augusti 2024.

Skyddet för den personliga integriteten enligt regeringsformen

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad 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. En utvidgning av regelverket för uppgifter på individnivå innebär att fler personuppgifter lämnas till myndigheterna. Även i förfarandena för rot- och rutarbeten, grön teknik och personalliggare förekommer personuppgifter i t.ex. kontrollärenden. Utvidgningar och ökade kontroller i dessa regelverk kräver därför noggranna överväganden där myndigheternas behov av att behandla personuppgifter vägs mot den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet.

Företagens regelbörda

Den samlade regelgivningen ska bidra till bl.a. minskad arbetslivskriminalitet och begränsa risken för felaktiga utbetalningar. Arbetslivskriminalitet och felaktiga utbetalningar kan påverka konkurrenssituationen på ett orättvist sätt. Bestämmelser om ökad kontroll kan innebära att företagens regelbörda och administrativa belastning ökar. Vid utformningen av nya eller ändrade regler behöver därför proportionalitetsbedömningar göras. Utredaren bör dessutom analysera kortsiktiga och långsiktiga effekter som förslagen kan

väntas medföra för företagare och företagande och utforma reglerna med beaktande av detta. Utredaren ska i sitt arbete beakta de mål för förenklingspolitiken som regeringen beslutat (skr. 2021/22:3).

Förordningen (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag syftar till att förenkla för företag att starta, driva och avveckla sin verksamhet genom att underlätta deras kontakter med och uppgiftslämnande till myndigheter. Vid utformningen av förslag ska utredningen beakta vad som anges i förordningen.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska, utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, även analysera vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för den personliga integriteten.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska, i den utsträckning som bedöms lämplig, samråda med och inhämta upplysningar från myndigheter och andra organisationer som berörs av frågorna, främst de myndigheter som ingår i den myndighetsgemensamma samverkan för att motverka arbetslivskriminalitet (Uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan, A2022/00333).

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår 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 utredningen Utvärdering av möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (Fi2021/02442).

Utredaren ska även hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom utredningsväsendet generellt och Delegationen mot arbetslivskriminalitet specifikt samt inom EU.

Uppdraget ska i den del som avser uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen delredovisas senast den 31 augusti 2023. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 30 augusti 2024.

(Finansdepartementet)