



Beslut vid regeringssammanträde den 26 april 2012

Sammanfattning

En utredare ska presentera förslag som innebär att uppgifter som lämnas från företagen till statliga myndigheter som regel endast ska behöva lämnas en gång och till ett ställe. De uppgifter som avses är sådana där själva uppgiftslämnandet har sin grund i lag, förordning eller myndighetsföreskrifter. I uppdraget ingår att redovisa bl.a. de rättsliga och tekniska förutsättningarna för att skapa ett system där uppgifter kan användas av flera myndigheter och leda till ett informationsutbyte mellan myndigheterna. Bolagsverkets rapport Minskat uppgiftslämnande (AD 62-1047/2008) om hur företagens uppgiftslämnande till statliga myndigheter skulle kunna minska ska ligga till grund för arbetet.

Utredarens uppgift är att

- lämna förslag på hur samordning, samråd, referensregister, informationsutbyte och tillgång till statistik kan organiseras,
- lämna förslag på hur ett system för effektivt informationsutbyte mellan myndigheter faktiskt och tekniskt kan utformas,
- analysera och samordna de uppgifter som företagen lämnar in till statliga myndigheter och som kommer att omfattas av den kartläggning som tretton myndigheter utför enligt ett uppdrag som regeringen lämnade den 20 oktober 2011 (N2011/5884/ENT),

- analysera de sekretessfrågor som uppkommer i samband med de av utredaren lämnade förslagen och föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga,
- analysera de integritetsfrågor som uppstår vid behandling av personuppgifter och föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga,
- redovisa vilka samordningsvinster för myndigheter som samordningsfunktionens verksamhet kan ge,
- redovisa minskningen av de administrativa kostnaderna för företagen och budgetkonsekvenser för myndigheterna, samt
- ta fram indikatorer för att mäta företagens och myndigheternas minskade kostnader och nyttan med förslaget samt indikatorer för att mäta om företagens irritation över att lämna uppgifter minskar.

Ett delbetänkande med ett utkast till förslag som innebär att uppgifter som lämnas från företagen till statliga myndigheter som regel endast ska behöva lämnas en gång och till ett ställe och hur samordningen av detta kan organiseras m.m. samt förslag till finansiering av detta ska lämnas senast den 1 mars 2013. Ett slutligt förslag enligt direktiven ska lämnas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 29 november 2013.

Bakgrund

Ett förenklat och minskat uppgiftslämnande aviserades i budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1, utgiftsområde 24 Näringsliv, s. 59). I propositionen anges det att regeringen avser att tillsätta en kommitté som ska arbeta med att genomföra förslag för att förenkla företagens uppgiftslämnande till myndigheter. Målsättningen om ett rapporteringstillfälle ligger i linje med regeringens övergripande mål i arbetet med att förenkla för företagen och att åstadkomma en märkbar positiv förändring i företagens vardag. Regeringen gav den 25 september 2008 Bolagsverket i uppdrag att utarbeta ett förslag för att minska

företagens uppgiftslämnande till statliga myndigheter (N2007/8915/MK).

Redovisningen skulle innehålla

- en kartläggning av företagens uppgiftslämnande till statliga myndigheter,
- en kartläggning och erfarenhetsinhämtning av hur uppgiftslämnande sker i andra länder såsom Norge, Estland och Danmark,
- förslag till hur företagens uppgiftslämnande kan minska och hur myndigheternas hantering av uppgifter kan samordnas och effektiviseras,
- en analys av de sekretessfrågor som förslagen väcker, och
- en analys av de för- och nackdelar som förslagen medför, särskilt kostnader och nytta.

I uppdraget ingick även att redovisa de förutsättningar som krävdes bl.a. rättsligt, tekniskt, administrativt och organisatoriskt för att genomföra förslagen. Bolagsverket skulle också föreslå de författningsförändringar som krävdes.

Bolagsverket redovisade sitt uppdrag till regeringen den 5 maj 2009 i rapporten Minskat uppgiftslämnande (AD 62-1047/2008). Bolagsverkets förslag gav upphov till frågor som behövde beredas ytterligare. Det gällde bl.a. sekretessbestämmelser, beslutanderätt för det föreslagna samordningsorganet och omfattningen av uppgiftslämnandet. Vidare var det svårt att överblicka de fullständiga konsekvenserna av förslaget.

Arbetet med att skapa ett system för hur företagens uppgiftslämnande ska kunna minska och förenklas har pågått under en längre tid. Utgångspunkten för arbetet har förändrats i takt med att ny teknik utvecklats. En större medvetenhet finns nu om behovet av ”smarta” tekniska lösningar i kontakterna med myndigheter.

För att stärka utvecklingen av e-förvaltningen och skapa goda förutsättningar för myndighetsövergripande samordning inrättade regeringen i mars 2009 en delegation för e-förvaltning – E-delegationen (dir. 2009:19). E-delegationen ska bl.a. koordinera de statliga myndigheternas it-baserade utvecklingsprojekt och följa upp deras effekter. Delegationen består av leda-

möter från myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting samt representanter från Regeringskansliet. Ett sekretariat biträder delegationen. En arbetsgrupp, ett it-standardiseringsråd, en expertgrupp för rättsliga frågor, en expertgrupp för internationell e-förvaltning och en referensgrupp har knutits till delegationen. I E-delegationen pågår arbete med en e-förvaltning som bl.a. ska bidra till att minska företagens administrativa kostnader och även i övrigt åstadkomma en märkbar förbättring i företagets vardag.

De uppgiftskrav som statliga myndigheter riktar mot näringslivet kan vara av skilda slag. Det kan vara fråga om uppgifter av finansiell natur liksom uppgifter som rör s.k. grunddata, dvs. adressuppgifter, företagets rättsliga status, organisationsnummer m.m. En god överblick över de informationskrav som riktar sig till företag finns i Tillväxtverkets databas MALIN¹, där ca 4 600 informationskrav som riktar sig till företag är samlade.

Utvecklingen över tid har påverkat förutsättningarna för att skapa ett system för företagens uppgiftslämnande på det sätt som föreslås i Bolagsverkets rapport.

Uppdraget

Organisation för samordning m.m.

För att företagens uppgiftslämnande till statliga myndigheter ska vara enkelt och kostnadseffektivt behövs en samordning och en struktur kring företagens uppgiftslämnande och myndigheternas uppgiftsinhämtning. Vidare bedöms det finnas ett behov av att kunna följa företagens uppgiftslämnande över tid när det gäller exempelvis vilken belastning uppgiftskraven innebär för företagen och hur de fördelar sig över tid. Regeringen gav

¹ I databasen MALIN finns företagens uppgiftsskyldighet dokumenterad avseende lagstöd och informationskrav riktade mot näringslivet, se www.enklareregler.se.

den 20 oktober 2011 tretton statliga myndigheter i uppdrag att inom sitt respektive verksamhetsområde genomföra en kartläggning av näringsidkares uppgiftslämnande till statliga myndigheter som följer av lag, förordning eller myndighetsföreskrifter och att sammanställa dessa i ett register (N2011/5884/ENT). Bolagsverket koordinerar arbetet. Registret kommer att vara ett s.k. metadatarregister, dvs. inte innehålla uppgifter hänförliga till en enskild näringsverksamhet eller näringsidkare. De metadataruppgifter som bildar det s.k. referensregistret kommer fortlöpande att behöva uppdateras. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 20 juni 2012.

Utredaren ska lämna förslag på hur myndigheternas arbete kring företagens uppgiftslämnande ska kunna samordnas. Utredaren ska särskilt beakta hur

- denna samordning kan organiseras för att möjliggöra en samordning i samband med tillkomsten av nya uppgiftskrav eller borttagande av uppgiftskrav som riktar sig till företag,
- en god och enhetlig beskrivning av uppgiftskraven i referensregistret ska kunna vidmakthållas,
- möjligheterna till samråd mellan myndigheter säkerställs, och
- behovet av information till myndigheter och externa intressenter som exempelvis företagorganisationer samt statistik kan tillgodoses.

Utredaren ska vidare

- föreslå nödvändiga författningsändringar,
- utreda kostnaden för samordningen, initialt och löpande, och
- föreslå en finansiering.

Analys och samordning av uppgiftskraven

Det framgår av E-delegationens betänkande Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning (SOU 2009:86) att det inte finns någon samordnad eller gemensam hantering av språkliga lösningar eller informationsstruktur hos myndigheter. Myndig-

heter använder därför olika termer för samma företeelse och informationen är strukturerad på olika sätt. Denna olikhet anser E-delegationen vara ett av de större generella problemen vid utveckling av gemensamma lösningar med oberoende parter.

Kartläggningen enligt regeringens uppdrag från den 20 oktober 2011 utgår från de informationskrav som finns i Tillväxtverkets databas MALIN. Kartläggningen kommer dels att på en övergripande nivå omfatta företags totala uppgiftslämnande, dels vara en djupare kartläggning avseende s.k. grundläggande uppgifter. Med detta menas exempelvis adressuppgifter och företags organisationsnummer.

Med utgångspunkt i den kartläggning som görs av de myndigheter som omfattades av regeringens uppdrag och företagens behov och begreppsvärld ska utredaren

- lämna förslag på i vilken utsträckning dessa uppgifter kan eller behövs samordnas samt beskriva vilka för- och nackdelar en samordning kan innebära för företagen och för myndigheterna, och
- lämna förslag på hur man säkerställer att uppgifterna når rätt mottagare (myndighet).

Utredaren ska inte lämna förslag till författningsändringar i denna del.

Teknisk lösning för ett effektivt uppgiftsutbyte m.m.

Frågan om ett effektivt utbyte av uppgifter mellan myndigheter ger upphov till tekniska och juridiska problemställningar. Sättet på vilket uppgiften återanvänds, exempelvis hämtas in från en myndighet av en annan myndighet, innebär att olika sekretessbestämmelser är tillämpliga. Valet av teknisk lösning för överföring av information genererar i sig olika frågeställningar bl.a. i fråga om sekretess och personuppgiftsbehandling. Det behövs därför en helhetssyn för att skapa en fungerande lösning när det gäller möjligheten för myndigheter att återanvända eller dela uppgifter mellan sig (jfr. direktiven till Informationshanteringsutredningen, dir. 2011:86). Valet av teknisk lösning (plattform) dit företagen lämnar sina uppgifter är också viktigt. Regeringen

återkommer till frågorna om personuppgiftsskydd och sekretess i det följande.

Utredaren ska

- föreslå en tekniskt verifierad, effektiv lösning som möjliggör informationsutbyte mellan myndigheter med ambitionen att detta utbyte av information sker direkt i den tekniska lösningen, dvs. den tjänst som företagen lämnar sina uppgifter till och som kan skräddarsys efter de enskilda myndigheternas informationsbehov,
- föreslå en teknisk lösning som beaktar skyddet av den enskildes integritet,
- beakta de riktlinjer för säkert informationsutbyte ”Vägledning för automatiserad samverkan”² som E-delegationen gett ut,
- beakta vikten av att den förvaltningsgemensamma e-utvecklingen hålls samman,
- föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga,
- utreda kostnaden för införande och förvaltning av föreslagen teknisk lösning, och
- föreslå en finansiering.

Sekretess, integritetsfrågor

Personuppgiftsbehandling

Det är av vikt att myndigheterna på ett rättssäkert och effektivt sätt kan fullgöra sina uppgifter samtidigt som enskildas personliga integritet skyddas. Det går inte att utesluta att det system för uppgiftslämnande som föreslås kan komma att innehålla uppgifter hänförliga till fysiska personer. Grundläggande bestämmelser om skydd för den personliga integriteten finns i regeringsformen, förkortad RF. Av 1 kap. 2 § RF framgår att det

² www.edelegationen.se/sida/vagledning-for-automatiserad-samverkan.

allmänna ska värna om den enskildes privatliv. Av 2 kap. 6 § RF framgår vidare att var och en är skyddad gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär kartläggning eller övervakning av den enskildes personliga förhållanden. Denna rättighet är dock inte absolut utan kan begränsas i lag enligt de förutsättningar som närmare anges i 2 kap. 21 § RF.

Enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte inskränka dessa rättigheter annat än med stöd av lag. Vidare gäller att en sådan inskränkning endast får ske om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller andra personers fri- och rättigheter. Europakonventionen gäller sedan den 1 januari 1995 som svensk lag. Av regeringsformen följer även att en lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen (2 kap. 19 § RF).

En bestämmelse om respekt för privatlivet och familjelivet finns även i artikel 7 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, som har samma rättsliga status som fördragen. Av artikel 8 i stadgan följer vidare bl.a. att var och en har rätt till skydd för de personuppgifter som rör honom eller henne. Stadgan riktar sig till medlemsstater endast när de tillämpar unionsrätten (artikel 51.1). I den mån en rättighet i stadgan motsvaras av rättigheter som skyddas av Europakonventionen ska de ges samma innebörd och räckvidd som konventionen, men unionsrätten kan även tillförsäkra ett mer långtgående skydd än konventionen (artikel 52.3).

Grundläggande bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i personuppgiftslagen (1998:204), förkortad PUL. Genom lagen genomfördes 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 (dataskyddsdirektivet).

PUL innehåller generella regler som, med vissa undantag, ska tillämpas i hela samhället av både myndigheter och enskilda. Den är dock subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning. Behov av undantag och preciseringar på olika områden kan därmed tillgodoses genom särreglering i s.k. registerförfattningar. En sådan särreglering får dock inte stå i strid med dataskyddsdirektivet. Syftet med de särskilda registerförfattningarna är att anpassa regleringen till de särskilda behov som myndigheterna har i sina respektive verksamheter samt att göra avvägningar mellan behovet av effektivitet i berörd verksamhet och behovet av skydd för den enskildes integritet. Möjligheten att i en registerförfattning föreskriva särskilda bestämmelser för en viss typ av verksamhet har utnyttjats flitigt i den nationella lagstiftningen och det finns därför i dag ett stort antal registerförfattningar som reglerar hanteringen av personuppgifter inom olika områden.

Utredaren ska, efter en avvägning mellan behovet av ett effektivt informationsutbyte och skyddet för den personliga integriteten, bl.a.

- klargöra vilka regler som bör gälla och om det finns behov av särskilda regler för behandling av personuppgifter med anledning av inrättandet av ett tekniskt system för elektronisk överföring av information till myndigheter, och
- föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Det är viktigt att de förslag utredaren lägger fram beaktar respekten för den personliga integriteten så som den skyddas av Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna och svensk lag. I detta sammanhang ska särskilt frågan om skyddad identitet uppmärksammas.

På uppdrag av regeringen har den s.k. Integritetsskyddskommittén i betänkandena Skyddet för den personliga integriteten – kartläggning och analys (SOU 2007:22) och Skyddet för den personliga integriteten – Bedömningar och förslag (SOU 2008:3) gjort en kartläggning och analys av skyddet för den personliga integriteten. Kommitténs utredning är mycket omfattande och kan, dock med beaktande av att den är från 2007,

användas som grund för en bedömning av de integritetsfrågor som uppstår i samband med ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter och tredje part. Även den redovisning av bakgrund och gällande rätt som finns i E-offentlighetskommitténs slutbetänkande Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet (SOU 2010:4) kan vara till hjälp i arbetet.

Offentlighet och sekretess

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, innehåller sekretessbestämmelser som bl.a. syftar till att i det allmännas verksamhet skydda känsliga uppgifter om enskilda. Sekretessen hos en myndighet gäller i regel i förhållande även till andra myndigheter om inte annat anges i offentlighets- och sekretesslagen eller i en annan lag eller förordning som offentlighets- och sekretesslagen hänvisar till (8 kap. 1 § OSL). Sekretessen till skydd för enskild gäller inte – annat än i vissa undantagsfall – i förhållande till den enskilde själv och den enskilde kan samtycka till att sekretessbelagda uppgifter lämnas från en myndighet till en annan (10 kap. 1 § och 12 kap. 1 § OSL). I vissa situationer är det möjligt för en myndighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet trots att den enskilde inte samtyckt till detta. I sådana fall sker utlämnandet med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse. Sekretessbrytande bestämmelser, som utformas efter en intresseavvägning mellan myndigheternas eller enskildas behov av att ta del av uppgifter och de intressen de aktuella sekretessbestämmelserna avser att skydda, finns bl.a. i 10 kap. OSL. Ett utökat samarbete mellan myndigheter när det gäller tillgång till uppgifter från företag väcker frågor om skydd för enskildas personliga integritet. Samma tekniska utveckling som kan underlätta för den enskilde att ha kontakt med myndigheter kan också leda till att uppgifter som kan knytas till enskilda blir tillgängliga för andra personer, och i andra sammanhang, än vad som var syftet när uppgifterna lämnades första gången.

Mot denna bakgrund ska utredaren

- analysera och redovisa de sekretessfrågor som förslagen väcker samt överväga i vad mån samtycke ska krävas

för att, inom ramen för ett förenklat uppgiftslämnande, lämna sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheter eller om detta ska göras med stöd av sekretessbrytande bestämmelser,

- analysera om dagens regler om sekretess är tillräckliga för att skydda enskilda intressen vid ett ökat utbyte och ökad återanvändning av uppgifter myndigheter emellan, och
- lämna förslag på de författningsändringar som föranleds av dessa analyser och som krävs för att genomföra förslagen i övrigt.

I uppdraget ingår inte att föreslå ändringar i grundlag.

Uppgifter som samlas in för framställning av statistik

Uppgifter som samlas in för statistikändamål bör endast användas för framställning av statistik och inte i annat syfte. I annat fall finns risk för att statistikens kvalitet kan skadas, då viljan att lämna uppgifter och att lämna korrekta uppgifter kan minska. En statistik av god kvalitet behövs bl.a. som beslutsunderlag och för debatt och forskning. Om det finns behov av att använda uppgifterna för andra ändamål, i syfte att förenkla för företagen, måste konsekvenserna övervägas. Utredaren bör noga överväga för- och nackdelar i detta avseende.

Indikatorer

För att kunna mäta och följa upp verksamheter behövs mått som belyser kvaliteten och resultat inom olika områden av verksamheten. Ett verktyg för uppföljningar är användningen av indikatorer. Utredaren ska utarbeta kvantitativa och kvalitativa indikatorer för uppföljning av effekten av ett metadataregister. Därvid ska särskilt möjligheten att avläsa om en märkbar positiv förändring i företagets vardag skett genom minskad irritation när det gäller uppgiftslämnande till statliga myndigheter utredas.

Övrigt

Utredaren ska i sitt arbete hålla sig informerad om och beakta det arbete som pågår exempelvis inom ”verksamt.se”³ och inom E-delegationen, se bl.a. tilläggsdirektiv till E-delegationen (dir. 2010:32). Utredaren ska samråda med Informationshanteringsutredningen (dir. 2011:86). Övriga för utredningen relevanta utredningar ska beaktas.

Den kunskap och erfarenhet som finns att tillgå i samband med upprättandet och förvaltningen av Oppgaveregistret 1997, som administreras av det norska centralregistret Brønnøysundsregistret, ska tas till vara i utredningens arbete. Även de erfarenheter som finns avseende informationshanteringen och ett utökat elektroniskt informationsutbyte inom rättsväsendets informationsförsörjning (RIF-rådet) bör tas till vara.

Konsekvensutredningar

Utredningen ska beskriva konsekvenserna för myndigheter, utöver vad som föreskrivs om konsekvensutredningar i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Förslagen ska kostnadsberäknas.

Om förslagen påverkar kostnaderna för staten ska en beräkning av dessa kostnader redovisas. Om förslagen medför en kostnadsökning för stat, landsting eller kommuner ska utredaren föreslå en finansiering.

³ Verksamt.se är en webbplats (företagarsajt) där myndigheterna Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket samlat information, verktyg och e-tjänster som en företagare kan ha nytta av.

Uppdragets genomförande

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren samråda med Tillväxtverket, Bolagsverket, Skatteverket, Statens jordbruksverk, Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Skogsstyrelsen, Statistiska centralbyrån och övriga berörda myndigheter liksom E-delegationen, samt på lämpligt sätt med andra aktörer som t.ex. näringslivet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Ett delbetänkande med ett utkast till förslag som innebär att uppgifter som lämnas från företagen till statliga myndigheter som regel endast ska behöva lämnas en gång och till ett ställe och hur samordningen av detta kan organiseras m.m. samt förslag till finansiering av detta ska lämnas senast den 1 mars 2013. Ett slutligt förslag enligt direktiven ska lämnas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 29 november 2013.

(Näringsdepartementet)