

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Framtidens dataskydd – Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden (SOU 2023:100)

Diarienummer: Fi2023/03321

1 Sammanfattning

Skatteverket välkomnar utredningens principiella utgångspunkter och förslag om en ny dataskyddsreglering för berörda verksamheter och tillstyrker att utredningens förslag genomförs med beaktande av synpunkterna nedan.

Behovet av översynen, de principiella utgångspunkterna och förslagen är uppenbara eftersom befintlig reglering i huvudsak utgår från omständigheter som var aktuella innan millennieskiftet. Sedan dess har en omfattande dataskyddsreform genomförts inom EU och den tekniska utvecklingen har varit betydande. Mot denna bakgrund är det mycket angeläget för Skatteverket att den nationella kompletterande regleringen utformas med utgångspunkt i vad som faktiskt behövs utöver det skydd som följer av EU:s dataskyddförordning för att bli mer ändamålsenlig, samt så teknikneutral som möjligt.

De förslag som utredningen lämnar ger bättre förutsättningar för digitalisering och utveckling av verksamheterna, vilket medför att myndigheten kan fullgöra sitt uppdrag effektivare med god kvalitet. Skatteverket behöver kunna nå sitt strategiska mål att fullt ut bli en datadriven organisation, vilket försvåras av nuvarande reglering. Förslagen om dataanalyser och urval tillgodoser i stor utsträckning detta och ger Skatteverket bättre förutsättningar att förebygga, förhindra och upptäcka fel i sina verksamheter. En förbättrad analysförmåga har dessutom betydelse för samverkan med de parter som är beroende av korrekt information från myndighetens verksamheter.

Skatteverket vill särskilt understryka att kompletterande dataskyddsbestämmelser endast ska tas fram när det bedöms nödvändigt. Mot denna bakgrund välkomnas särskilt förslagen om att databasregleringen och reglerna om form för utlämnande av uppgifter ska upphöra. Förslaget om en ny rättslig grund för dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel ger en bättre förutsägbarhet för enskilda samt säkerställer en positiv utveckling av Skatteverkets analysförmåga.

Även om Skatteverket ser mycket positivt på förslagen har myndigheten vissa synpunkter. En övervägande del av dessa synpunkter rör bestämmelser som ska tillämpas i folkbokföringsverksamheten. Det är en följd av att utredningens förslag innebär en omplacering av materiella bestämmelser vilket leder till behov av vissa tydliggöranden. Dessa synpunkter avser dock inga större ändringar i sak.

Utöver de kostnader som har lyfts i utredningens betänkande vill Skatteverket understryka att fler kostnader tillkommer för systemutveckling i de fall nya tidsfrister fastställs, jämte vissa övriga kostnader.

I den mån det är möjligt tillstyrker Skatteverket ett tidigare ikraftträdande av de författningsförslag som utredningen lämnat.

Remissvaret tar upp synpunkter i den ordning som de olika sakfrågorna behandlas i betänkandet. I den mån författningsförslagen inte tas upp i samband med sakfrågan, kommenteras dessa längre ned.

2 Skatteverkets synpunkter

2.1 Tidpunkt för ikraftträdande

Skatteverket vill framföra att tidpunkten för ikraftträdande kan tidigareläggas om den fortsatta beredningen tillåter det. Ett tidigare ikraftträdande medför att de positiva effekterna av förslaget kan realiseras utan onödig fördröjning.

Skatteverket är väl medveten om att utredningens förslag innebär att myndigheten behöver göra nya bedömningar i syfte att fylla upp det handlingsutrymme som tillkommer när nuvarande detaljreglering upphör. Det bör i detta sammanhang framföras att myndigheten idag har en intern ansvarsfördelning, relativt omfattande styrning och vägledning som avser dataskydd. Den inkluderar en aktiv och väl etablerad dataskyddsorganisation som kontinuerligt arbetar med förvaltning och utveckling av dataskyddsarbetet.

Med utgångspunkt i befintlig dataskyddsorganisation och den förmåga som finns i verksamheten för att hantera frågor om dataskydd finns alla förutsättningar som krävs för att hantera det remitterade förslaget. Detta arbete kommer att prioriteras. Ett tidigareläggande av ikraftträdandet kan mot denna bakgrund hanteras av Skatteverket.

2.2 Folkbokföringsverksamheten

2.2.1 Folkbokföringsdatalagens namn, tillämpningsområde och definition av folkbokföringsverksamhet - avsnitt 6.3, 7.4.6 och 20.2

Då denna lag ska tillämpas inom all folkbokföringsverksamhet blir namnet folkbokföringsdatalag missvisande. Att benämna lagen för *folkbokföringsdatalag* kan ge uppfattningen att lagen gäller endast för folkbokföring. Alternativ benämning kan i stället vara *lag om dataskydd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet*. Det blir ett mer heltäckande namn på den nya lagen. Se även förslaget till namn på lagen om dataskydd i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter. När det gäller den föreslagna förordningen om utlämnande från folkbokföringsverksamheten har utredningen valt att använda just begreppet ”folkbokföringsverksamhet”. Det bör även gälla när man ska benämna folkbokföringsverksamhetens datalag och dess tillhörande förordning.

3 § - Bestämmelsen ska enligt författningskommentaren innehålla en definition av vad som avses med folkbokföringsverksamhet. Den ska vara en definition av begreppet folkbokföringsverksamhet, men är utformad ungefär som dagens ändamålsbestämmelse i 1 kap. 4 § FdbL. Det är dock den föreslagna 6 § som anger ändamål och motsvarar dagens ändamålsbestämmelse i FdbL.

”Folkbokföringsverksamhet” är ett vidare begrepp än ”folkbokföring” och innefattar även Skatteverkets befattning med ärenden som har sin materiella grund i annan lagstiftning än folkbokföringslagen¹, till exempel

- ärenden om samordningsnummer enligt lagen om samordningsnummer,
- ärenden om personnamn enligt lagen om personnamn,
- ärenden om prövning av äktenskapshinder enligt äktenskapsbalken, och
- ärenden om gravsättning eller kremering enligt begravningslagen.

I en definition av vad som avses med folkbokföringsverksamhet bör anges de olika rättsområden som ingår i folkbokföringsverksamhet, eller med andra ord vilka olika lagar som styr de olika rättsområdena.

Skatteverket föreslår följande lydelse:

Skatteverkets verksamhet enligt 2 § första stycket avser

- 1. folkbokföring enligt folkbokföringslagen (1991:481),*
- 2. samordningsnummer enligt lagen (2022:1697) om samordningsnummer,*
- 3. personnamn enligt lagen (2016:1013) om personnamn,*
- 4. prövning av äktenskapshinder enligt 3 kap. äktenskapsbalken,*
- 5. gravsättning och kremering enligt begravningslagen (1990:1144), och*
- 6. annan liknande uppgift som Skatteverket ska utföra.*

Med föreslagen lydelse av 3 § blir det en tydlig definition av vad som är folkbokföringsverksamhet. Det finns ett behov av att tydliggöra vad som är folkbokföringsverksamhet och en sådan definition saknas idag. Skatteverket är positiv till en definition av begreppet folkbokföringsverksamhet, men anser att merparten av de ärenden som ingår i folkbokföringsverksamheten då ska anges.²

2.2.2 Sökbegränsning för samband grundat på adoption – avsnitt 10.9.3

Alla personer som räknas upp i den föreslagna 11 § folkbokföringsdatabaslagen har inte något samband inom folkbokföringen som är grundat på adoption. Detta gäller både make och annan vuxen person än förälder eller vårdnadshavare hos vilken ett barn under 18 år är

¹ Prop. 2021/22:276 s. 43 f. och Prop. 2000/01:33 s. 68

² Prop. 2000/01:33 s. 68, 70 och 114.

bosatt. Om barnet är adopterat så är det den vuxne som är barnets rättslige förälder (adoptivförälder). Ett samband till annan vuxen person än förälder kan därmed inte vara grundat på adoption.

Skatteverket lämnar därför följande förslag på lydelse av 11 §:

Det är förbjudet att som sökbegrepp använda uppgifter som den registrerade har samband med inom folkbokföringen om sambandet är grundat på adoption.

2.2.3 Uppgifter om avlidna personer - avsnitt 7.4.3

Att uppgifter om avlidna personer inte föreslås omfattas av den nya databasregleringen följer systematiken i EU:s dataskyddsförordning. Det här kommer framför allt få en betydelse i folkbokföringsverksamheten där alla uppgifter bevaras. Då dessa uppgifter inte kommer att omfattas av sök begränsningar kan känsliga uppgifter om avlidna, i större utsträckning än vad som är fallet i dag, komma att lämnas ut. I betänkandet anges att uppgifter om avlidna kan komma att omfattas av sekretess för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden och därigenom åtnjuta visst skydd, även om de inte skulle omfattas av dataskyddsbestämmelserna.³ Skatteverket konstaterar att den sekretess som gäller för avlidna främst är grundad i praxis och att det till skillnad från nuvarande reglering i större utsträckning blir fråga om att pröva om uppgifter kan lämnas ut i enskilda fall.

Förslaget motiveras bland annat med att de uppgifter om avlidna som kan förekomma i folkbokföringsverksamheten i regel inte är av samma känsliga natur som de uppgifter om avlidna som behandlas vid vissa andra myndigheter. Motiveringen framstår som motsägelsefull, inte minst mot bakgrund av regeringens bedömning angående behandlingen av uppgifter om avlidna i Utbetalningsmyndighetens verksamhet.⁴ Skatteverket kan av utredningens motivering inte utläsa varför ett omfattande skydd för uppgifter om avlidna ska finnas i Utbetalningsmyndighetens verksamhet, men inte i folkbokföringsverksamheten där det regelmässigt behandlas stora mängder uppgifter om avlidna personer avseende samtliga avlidna som någon gång varit folkbokförda i landet eller som har tilldelats ett samordningsnummer.

Inom folkbokföringsverksamheten behandlas även uppgifter om personer som har avlidit i landet men som aldrig har varit folkbokförda (1 § andra stycket folkbokföringslagen [1991:481], FOL). Efter dödsfallet fortsätter behandlingen av den dödes uppgifter eftersom arkivlagen (1990:782) innehåller krav på bevarande av dessa uppgifter. Folkbokföringsverksamheten behandlar uppgifter om avlidna personer i långt högre utsträckning än vad som torde kunna bli aktuellt för till exempel Utbetalningsmyndigheten eller Försäkringskassan. I det fortsatta arbetet kan det övervägas att ge visst skydd för avlidna.

Skatteverket har övervägt om artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning även skulle kunna gälla vid behandling av uppgifter om avlidna. Skatteverket bedömer dock att ett sådant förslag skulle medföra ett utökat skydd för avlidna i förhållande till vad som gäller idag. Dessutom kan Skatteverket konstatera att alla åtgärder en myndighet vidtar ska ha stöd i

³ SOU 2023:100 s. 377

⁴ Prop. 2022/23:34 s. 120.

rättsordningen, jfr 5 § förvaltningslagen (2017:900), vilket även får anses avse åtgärder som innebär behandling av uppgifter om avlidna. När det gäller känsliga personuppgifter gör dock Skatteverket bedömningen att ett skydd kan övervägas för att förhindra oberättigade sammanställningar och eventuella utlämnanden.

Det skydd som kan övervägas är att sökbegränsningarna i 10 – 11 §§ föreslagen folkbokföringsdatalag ska vara tillämpliga på uppgifter om avlidna. För att bättre passa in i den föreslagna systematiken kan ett alternativ till nuvarande reglering vara att en ny bestämmelse om detta tillförs den tillhörande förordningen.

2.2.4 Vad folkbokföring innebär ska framgå av folkbokföringslagen - avsnitt 9.4.5 och 20.8

Utredningen uppger att ett förslag som innebär att uppgift om kön får registreras i samband med folkbokföring skulle kunna anses bidra till ökad tydlighet och förutsebarhet för de registrerade. Den slutliga bedömningen i betänkandet blir dock att ett förslag med den innebörden skulle utgöra en sådan förändring i förhållande till befintlig reglering som går utanför ramen för utredningens uppdrag.⁵ Samma bedömning gör utredningen gällande registrering av uppgift om kön i samband med tilldelning av samordningsnummer.⁶

Uppgift om kön behövs för att kunna bestämma om födelsenumret respektive individnumrets tredje siffra ska vara udda eller jämn (18 § andra stycket FOL samt 2 kap. 8 § lagen (2022:1697) om samordningsnummer, SNL). Uppgiften är alltså en förutsättning både för att kunna fastställa personnummer och tilldela samordningsnummer. Dessutom framgår det av 6-8 §§ SNF att i en begäran och en ansökan om samordningsnummer ska uppgift om kön anges. Skatteverket delar utredningens bedömning att om uppgift om att kön får registreras anges i folkbokföringslagen skulle det bidra till ökad tydlighet och förutsebarhet för de registrerade, eftersom uppgift om kön behandlas i folkbokföringsverksamheten.

Skatteverket delar vidare uppfattningen att samordningsnummer ska anges i katalogen över uppgifter som får registreras om en person som ska folkbokföras, men delar inte uppfattningen att uppgift om kön inte ska ingå i katalogen. Det är ologiskt att argumentera för att uppgift om samordningsnummer som behövs för diarieföring och hänvisning mellan numren ska anges i 1 a §, men inte uppgift om kön som behövs för att kunna bestämma om födelsenumrets tredje siffra ska vara udda eller jämn, dvs. en uppgift som utgör en förutsättning för att kunna fastställa personnummer. Se även prop. 1997/98:9 s. 84: ”Den myndighet som begär samordningsnummer bör därför ange tillgängliga uppgifter om personens namn, födelseid, kön, födelseort och medborgarskap. De uppgifter som lämnas skall enligt regeringens mening också få registreras.”

Uppgift om medborgarskap utgör tillsammans med uppgift om namn och födelseid en persons identitetsuppgifter. Uppgift om kön ska därför läggas till både i katalogen i föreslagna 1 a § folkbokföringslagen och i katalogen i föreslagna 1 kap. 2 § SNL. Mot denna bakgrund bör uppgifterna anges samlat och tidigt i uppräknningen, enligt nedanstående förslag.

⁵ SOU 2023:100 s. 631.

⁶ SOU 2023:100 s. 643.

*personnummer,
samordningsnummer,
namn,
födelseid,
medborgarskap,
kön,
(...)*

Jfr hur förslaget till lag om ändring i lagen (2022:1697) om samordningsnummer är utformat i 1 kap. 2 §.

2.2.5 Övriga ändringar inom folkbokföringen till följd av databasregleringens upphörande - avsnitt 9.4.6

Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla *befolkningens* bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden (2 § andra stycket förordningen med instruktion för Skatteverket). När en person blir avregistrerad från folkbokföringen ska de uppgifter som redan finns registrerade om personen i folkbokföringsdatabasen finnas kvar.

Det är däremot oklart vilket materiellt stöd som finns för att ändra uppgifter om den som har avregistrerats från folkbokföringen. Det gäller till exempel när den som har avregistrerats från folkbokföringen som utflyttad eller försvunnen, därefter avlidit. Det gäller vidare avregistrerad persons förvärv eller förlust av svenskt medborgarskap (det är viktigt för röstlängderna att detta är korrekt), avregistrerad persons nya adress i utlandet (avser de som inte är svenska medborgare), uppgift om ändrat civilstånd samt namnförvärv i utlandet.

Skatteverket efterlyser ett förtydligande gällande i vilka situationer som nya uppgifter om den som är avregistrerad från folkbokföringen som utflyttad eller försvunnen får behandlas i folkbokföringsverksamheten. Skatteverket anser att en sådan registrering helst bör regleras i en materiell bestämmelse.

2.3 Sökbegränsningar som särskilda skydds- och säkerhetsåtgärder - avsnitt 10.9

Skatteverket förstår den föreslagna regleringen av sökbegränsningar som att det är syftet med urvalet som är avgörande för om det föreligger ett förbud eller inte. 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.⁷

Utredningen har avseende Skatteverkets folkbokföringsverksamhet tydliggjort hur bestämmelsen ska tillämpas genom att redogöra för sin tolkning vid sökning på civilstånd, vilket kan avslöja uppgifter om någons sexuella läggning, och på medborgarskap, eventuellt i kombination med ytterligare utökade sökbegrepp, vilket skulle kunna avslöja uppgifter om etnicitet. Om det avser enskilda personer anser utredningen att det inte är förbjudet. Som

⁷ SOU 2023:100, s. 706.

Skatteverket förstår det är det inte förbjudet eftersom det inte blir fråga om ett urval av flera fysiska personer.⁸

Ytterligare ett exempel på behov i beskattningsverksamheten är kontroll vid rot- eller rutarbete. Sådant arbete får inte utföras av den fysiska person som begär skattereduktion (köparen) eller av en person som är *närstående* till köparen (67 kap. 15 § andra stycket inkomstskattelagen 1999:1229). Vilka personer som räknas som närstående framgår av (2 kap. 20–22 §§ samma lag). Det skulle kunna innebära en sammanställning av uppgifter om flera personer som indirekt avslöjar känsliga personuppgifter.

När det gäller gränsdragning till andra uppgifter, dvs. bedömningen om det är fråga om känsliga personuppgifter har EU-domstolen i mål C-184/20 framfört att *en behandling* av uppgifter som indirekt efter en intellektuell slutledning eller avstämning *avslöjar* information – som indirekt kan röja en fysisk persons sexuella läggning – utgör en känslig personuppgift. Behandlingen i målet rörde offentliggörande av uppgifter på en webbplats.⁹

Mot denna bakgrund och de behov Skatteverket har att sammanställa uppgifter, i folkbokföringsverksamheten och beskattningsverksamheten, är myndighetens bedömning att det är alltför oklart i vilken utsträckning det kommer att vara tillåtet att behandla känsliga personuppgifter i verksamheterna när ett berättigat behov föreligger med utgångspunkt i den föreslagna regleringen.

Skatteverket behöver kunna behandla känsliga personuppgifter när det föreligger ett berättigat behov och göra nödvändiga sammanställningar. Skatteverket kan därför inte tillstyrka utredningens förslag i denna del utan att det säkerställs att myndigheten i de angivna verksamheterna kan göra de sammanställningar som behövs.

Så som Skatteverket förstår den föreslagna regleringen framstår det som mest ändamålsenligt att föreslå ett undantag för beskattningsverksamheten avseende en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning när det är nödvändigt. Detsamma gäller folkbokföringsverksamheten avseende etniskt ursprung och en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning, när det är nödvändigt.

Förslag på ny lydelse av 11 § beskattningsdatalag:

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, 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.

Förslag på ny lydelse av 10 § folkbokföringsdatalag:

⁸ SOU 2023:100, s. 722 f.

⁹ Se EU-domstolens dom den 1 augusti 2022 i mål C-184/20, OT mot Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, p. 117-128.

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 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.

2.4 Utlämnande på eget initiativ - avsnitt 13.4.4

När det gäller utredningens förslag att flytta sekretessbrytande bestämmelser till särskilda förordningar tillstyrker Skatteverket i stort den föreslagna regleringen. Skatteverket anser att det underlättar tillämpningen och även beredningen av regelförändringar att samla denna typ av bestämmelser i särskilda förordningar.

Skatteverket anser dock att de föreslagna bestämmelserna om förbud om utlämnande på eget initiativ går längre än vad som är nödvändigt med utgångspunkt i utredningens motiv. Detta gäller bestämmelserna i förslaget till förordning om utlämnande av uppgifter från Skatteverkets beskattningsverksamhet och motsvarande förordningar för Tullverket och Kronofogdemyndigheten.

Så som Skatteverket förstår det är syftet med sådan reglering att tydliggöra att det inte är tillräckligt för den utlämnande myndigheten *att anta* att den mottagande myndigheten har ett behov av uppgifterna för att uppgiftsskyldigheten ska bli tillämplig. Det ska således utgöra ett hinder mot s.k. spontant utlämnande av uppgifter som *inte* har efterfrågats. Dock tydliggörs att förbudet inte ska vara ett hinder för en stående begäran, avtal om aviseringar av ändrade uppgifter m.m. samt även utlämnande genom direktåtkomst.¹⁰

Mot denna bakgrund gör Skatteverket bedömningen att det räcker att den utlämnande myndigheten har haft kontakt med den mottagande myndigheten för att säkerställa att det finns ett behov av uppgifterna. Att klargöra detta genom ett förbud om utlämnande på eget initiativ framstår inte som ändamålsenligt. Vidare kan det argumenteras för att det kravet redan föreligger när en uppgiftsskyldighet lyder "...i den utsträckning det behövs för..." (jfr bestämmelser om uppgiftsskyldighet i de föreslagna förordningarna). Denna lydelse borde förutsätta att det finns ett utrett behov.

Skatteverket avstyrker därför utrednings förslag avseende bestämmelser om förbud om utlämnande på eget initiativ.

Om det bedöms nödvändigt att särskilt reglera att uppgiftsskyldigheterna inte får tillämpas innan behovet har klarlagts hos den mottagande myndigheten ska det inte regleras som ett förbud. I stället ska det regleras genom ett förtydligande - att utlämnande får ske när den mottagande myndigheten (på något sätt) framfört att det finns ett behov av uppgifterna i sin verksamhet.

¹⁰ SOU 2023:100, s. 940.

2.5 Dataanalyser och urval – krav på dokumentation - avsnitt 14.11.3

I respektive lag där det föreslås en särskild ändamålsbestämmelse om att få behandla personuppgifter genom dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel, föreslås även särskilda bestämmelser om skydds- och säkerhetsåtgärder under en egen rubrik, (beskattningsdatalag, folkbokföringsdatalag, tulldatalag och kronofogdedatalag)

Så som Skatteverket förstår motiven till förslagen och de särskilda bestämmelsernas syfte avser de endast analyser i syfte förebygga, förhindra och upptäcka fel.¹¹ Det framgår av ordalydelsen när det avser bestämmelserna om vilka uppgifter som får användas, se exempelvis 12 § första stycket beskattningsdatalag ”dataanalyser och urval enligt 7 § första stycket 2”. Det framgår dock inte av ordalydelsen av de särskilda bestämmelser som rör krav om dokumentation (13 § beskattningsdatalag). Rubriken till 12 - 13 §§ specificerar heller inte vilka dataanalyser och urval det rör sig om. Detta gäller samtliga ovan angivna lagar.

Så som Skatteverket förstår utredningen är inte syftet att kravet på dokumentation ska avse samtliga dataanalyser eller urval som faller inom de berörda lagarnas tillämpningsområde. Särskilt med utgångspunkt i att dessa skyddsåtgärder bara föreslås i de lagar som ger särskilt stöd för dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel.

Skatteverket avstyrker därför utredningens förslag avseende bestämmelsernas lydelse i första och andra stycket samt lämnar förslag som tydliggör att det endast är dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel som ska träffas av det särskilda kravet på dokumentation.

Om utredningens förslag trots allt ska förstås som att det avser samtliga dataanalyser och urval oavsett syfte, avstyrker Skatteverket förslaget utom i de delar som avser dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel. De krav om överväganden och dokumentation som redan gäller enligt den allmänna dataskyddsregleringen får anses tillräckliga för de dataanalyser och urval som inte görs i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i berörda verksamheter. Vidare är ett sådant förslag inkonsekvent i förhållande till vad som föreslås för äktenskapsregister- respektive bouppteckningsverksamheten.

Skatteverket föreslår följande lydelse av första och andra styckena i berörda bestämmelser (beskattningsdatalag, folkbokföringslag, tulldatalag och kronofogdedatalag) som avser krav på dokumentation:

x § När personuppgifter behandlas för att göra dataanalyser och urval *enligt x § första stycket 2* ska ... 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 *enligt första stycket* ska dokumenteras.

¹¹ SOU 2023:100, s. 1162-1166.

2.6 Ändringar av den sekretess som i dag avser förande av eller uttag ur databaser – avsnitt 15.5.3

Sekretess gäller idag för uppgifter som finns i Skatteverkets beskattningsdatabas enligt 27 kap. 1 § andra stycket 1 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), härafter OSL. Utredningen redogör på ett förtjänstfullt sätt för gällande rätt, bakgrund och utvecklingen av databassekretessen i avsnitt 15.5.1 och 15.5.2.

I avsnitt 15.5.3 redogörs för de justeringar som behöver göras i sekretesslagstiftningen med anledning av att databasregleringen föreslås utgå och för att uppgifterna i beskattningsverksamheten fortsatt ska ha motsvarande sekretesskydd. Så som Skatteverket förstår förslaget är avsikten inte att ändra sekretessens räckvidd, det är bland annat fortsatt fråga om större strukturerade och systematiserade automatiserade uppgiftssamlingar som Skatteverket har tagit fram för användning i beskattningsverksamheten.

När det gäller automatiserade uppgiftssamlingar som tagits fram för användning i en verksamhet finns frågan om det ska gälla samtliga uppgiftssamlingar i verksamheten eller om det ska ha betydelse för vilket syfte en sådan har tagits fram och används.

Ett exempel som tydliggör denna frågeställning är om en automatiserad uppgiftssamling som förs för att fullgöra skyldigheten att registrera allmänna handlingar enligt 5 kap. 1 § OSL ska falla inom ramen för sekretessens räckvidd. Den tas fram för användning i verksamheten för att fullgöra skyldigheten att registrera allmänna handlingar och kan komma innehålla uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Det primära syftet med en sådan uppgiftssamling är att föra register över handlingar med de uppgifter som anges i 5 kap. 2 § OSL. Det är dock inte fråga om en automatiserad uppgiftssamling som tagits fram för beskattning, kontroll m.m.

För att säkerställa en korrekt tillämpning av sekretessens räckvidd önskar Skatteverket att det tydliggörs om en automatiserad uppgiftssamlings syfte och användning ska ha någon betydelse vid tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen.

2.7 Författningsförslag

Författningsförslagen är inte helt konsekventa vid användningen av olika begrepp. Det kan uppstå oklarheter när både ”föreskrifter” och ”bestämmelser” används i samma paragraf. Se t.ex. 1 § förordningen om utlämnande av uppgifter från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Skatteverket förordar att ”bestämmelser” används genomgående.

2.7.1 Förslag till beskattningsdatalag – avsnitt 1.1

3 § 4

Skatteverket föreslår att lydelsen ska vara *revision och annan kontrollverksamhet*. Är den föreslagna 3 § 4 avsedd att gälla annan analys än dataanalys, och att ordet analys därför behöver stå med, så föreslår vi en annan ordning av det skälet att analys inte är revision eller kontroll. Förslag att lydelsen i så fall är *revision och annan kontroll eller analys*.

2.7.2 Förslag till lag om det statliga personadressregistret – avsnitt 20.5*6 § första stycket 2*

Bestämmelsen bör delas upp i två punkter såsom det ser ut i föreslagna 1 a § 1 och 2 FOL och 1 kap. 2 § andra stycket 1 och 2 SNL, dvs. en punkt för personnummer och en punkt för samordningsnummer. Dessa punkter bör anges på samma sätt i alla lagar och förordningar.

2.7.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:1697) om samordningsnummer – avsnitt 1.29 och 20.10*1 kap. 2 §*

Förslaget till ändring av 1 kap. 2 § SNL anger inte vilka uppgifter som får registreras för person som tilldelats ett TP-nummer, vilket är en brist. Bestämmelsen bör kompletteras så att även uppgifter om TP-nummer omfattas. Skatteverket önskar även ett förtydligande angående vad som avses med följande mening i författningskommentaren till denna bestämmelse på s. 1 520:

Det innebär att uppgiftskategorier som enbart registreras vid folkbokföring, eller uppgiftskategorier som inte avser en specifik uppgift om en person, inte anges i bestämmelsen.

2.7.4 Förslag till förordning om utlämnande av uppgifter från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet – avsnitt 1.37, 13.6.1,*7 §*

En utländsk myndighet kan inte betecknas som ”enskild”. Vi föreslår att 7 § får en egen rubrik, t.ex. *Utlämnande till utländsk myndighet* alternativt *Utlämnande av uppgifter till nordisk centralregistermyndighet*.

I betänkandet anges att tillämpningsområdet för den här bestämmelsen förefaller vara vidare än vad som följer av den nordiska överenskommelse som implementerats i artikel 4 i bilagan till lagen (2005:268) om överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring.¹² Skatteverket ser gärna att det i det fortsatta arbetet belyses om det finns någon begränsning för bestämmelsens tillämpningsområde, särskilt med tanke på att det finns en i lag implementerad överenskommelse för utlämnande av uppgifter för en del av bestämmelsens tillämpningsområde.

Det finns även en annan frågeställning om underrättelse till andra länder om utländska medborgares dödsfall i Sverige. Det gäller artikel 37 (a) i Wienkonventionen om konsulära förbindelser (SÖ 1974:10). Skatteverket anser att bestämmelsen bör implementeras i svensk författning för att tillåta en sådan underrättelse. Så som Skatteverket förstår det kan 8 kap 3 § 2 OSL vara tillämplig i enstaka fall, medan ett mer rutinartat utlämnande ska regleras särskilt.

8 § 4

¹² SOU 2023:100 s. 917f och s. 983.

Det ska stå *flytta till Sverige* eller *flytta från Sverige*. I FOL används inte begreppen ”invandring” eller ”utvandring” och dessa uttryck bör utmönstras. Skatteverket föreslår följande lydelse.

4. folkbokföring efter inflyttning till Sverige eller avregistrering från folkbokföringen som utflyttad, eller

12 § - ”berörda centrala myndigheter”. Det behöver endast stå *berörd myndighet* eftersom texten hänvisar till paragraferna ovan som gäller statliga myndigheter. Begreppet ”centrala” har ingen egen betydelse i paragrafen.

13 § 2 - Punkten 2 bör delas upp i två punkter såsom det ser ut i föreslagna 1 a § 1 och 2 FOL och 1 kap. 2 § andra stycket 1 och 2 SNL, dvs. en punkt för personnummer och en punkt för samordningsnummer. Punkterna bör anges på samma sätt i alla lagar och förordningar.

2.7.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1967:502) om utdrag ur folkbokföringsdatabasen för utredning om brott – avsnitt 1.41

I förordningens beteckning samt i 1 § anges endast ”folkbokföringsverksamhet”. I övriga lagar och förordningar anges alltid *Skatteverkets folkbokföringsverksamhet*, vilket vi föreslår här. Det bör också uttryckas som utdrag *från* verksamheten.

2.7.6 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) – avsnitt 1.58

2 §

Det föreslås att det ska stå ”utdrag från folkbokföringsverksamheten”. Det bör läggas till ett *Skatteverkets* före ”folkbokföringsverksamhet” för att vara konsekvent i alla lagar och förordningar.

2.7.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket – avsnitt 1.65

2 § första stycket

Skatteverket föreslår att ”frågor om folkbokföring och personnamn” ska ersättas med *folkbokföringsverksamhet*. Skatteverkets folkbokföringsverksamhet är ett vidare begrepp än handläggning av ärenden enligt FOL och avser samtliga de ärenden som handläggs av Skatteverket i egenskap av ansvarig myndighet för folkbokföringsverksamheten. Som exempel kan nämnas ärenden enligt äktenskapsbalken, föräldrabalken och lagen (2016:1013) om personnamn¹³. Skatteverket föreslår att lydelsen i första stycket ska vara följande.

Skatteverket ansvarar för folkbokföringsverksamhet.

¹³ Prop. 2000/01:33 s. 205

Det är viktigt att det i förordningen framgår att Skatteverket ansvarar för folkbokföringsverksamhet och inte endast för folkbokföring och personnamn. Dessutom kommer det numera att finnas en definition av folkbokföringsverksamhet i folkbokföringsdatalagen och då bör det begreppet också anges i Skatteverkets instruktion.

2.7.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:363) om samordningsnummer – avsnitt 1.70

6-8 §§

Födelseland bör anges efter födelseort även i 6-8 §§ SNF. Det är inkonsekvent att inte uppge det här när utredningen föreslår det i FOL och SNL eftersom det inte är någon materiell skillnad.

Utlämnande av uppgifter till Skatteverket

I nuvarande lydelse av 12-15 §§ FOF regleras att andra myndigheter ska lämna ut vissa uppgifter till Skatteverket ”för handläggning av ärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsverksamheten”. Eftersom FOL endast reglerar folkbokföring borde detsamma även gälla för FOF. Det bör således finnas en liknande bestämmelse i förordningen om samordningsnummer som reglerar utlämnande av uppgifter om det behövs för handläggning av ärenden om samordningsnummer eller kontroll av uppgifter om samordningsnummer.

2.8 Författningskommentar

2.8.1 Förslaget till beskattningsdatalag – avsnitt 20.1

3 § 7

Exemplifieringen i kommentaren behöver kompletteras med Skatteverkets hantering inom ramen för det s.k. informationsutbytet och att texten delvis behöver skrivas om av det skälet att Skatteverket tar emot och utbyter uppgifter på fler sätt än via det automatiska utbytet. Utöver det så behöver sista meningen kompletteras med uppgifter som följer av instruktionen och regleringsbrev. Vårt förslag på lydelse är således:

”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 *informationsutbyte med en behörig myndighet i en annan stat eller jurisdiktion, hanteringen enligt lagen (2015:912) om automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton och 22 b kap. skatteförfarandelagen, handläggning av frågor om ansvar för någon annans skatter och avgifter, 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 som följer av myndighetens instruktion och regleringsbrev¹⁴ eller av mer allmänna krav på myndigheten i t.ex. myndighetsförordningen (2007:515).”*

¹⁴ Se t.ex. prop. 2016/17:108 s. 289, i författningskommentaren till 5 § FL.

3 Konsekvenser för Skatteverket

I samband med utredningen kunde Skatteverket förutse vissa kostnader som följde av utredningens förslag, vilka utredningen redogör för i avsnitt 19.4. Det är fråga om kostnader med anledning av nytt uppgiftslämnande för SPAR-verksamheten, kostnader för systemstöd för dokumentation av dataanalyser och urval samt det föreskriftsarbete som följer av att vissa gallringsbestämmelser ersätts av bestämmelser om längsta tid för behandling av personuppgifter. Den totala kostnaden för dessa poster är 6 miljoner kronor.

Skatteverket vill även framföra att upphörande av gallringsbestämmelser och anpassning till principen om längsta tid för behandling kommer att medföra ett behov av nya bedömningar/omprövningar för hur länge personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska få behandlas för olika ändamål.

Det kommer finnas ett behov av systemutveckling i de fall en tidsperiod kommer att förändras i förhållande till i dag. Kostnaden kommer i första hand att avgöras utifrån vilka bedömningar som görs om längsta tid för behandling i kombination med den funktionalitet som finns i respektive system för att hantera ev. tidsförändringar. Skatteverket behöver utreda frågan närmare för att kunna bedöma vilka kostnader som det kommer att medföra. Det är först när en översyn har gjorts av alla ändamål och längsta tid för behandling i Skatteverkets beskattningsverksamhet som Skatteverket närmare kan redogöra för dessa kostnader.

På samma sätt som övriga myndigheter kommer Skatteverket behöva se över all intern styrande och vägledande dokumentation som rör kompletterande nationella bestämmelser samt ändra extern information för att justera den efter utredningens förslag. Dessutom kommer det finnas ett behov av att ta fram särskilda utbildningsinsatser för att informera om de föreslagna regelförändringarna och hur det påverkar berörda verksamheter i Skatteverket. Skatteverket kan inte redogöra för de närmare kostnaderna i detta skede.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm och föredragits av rättslige experten Mattias Westin. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Fredrik Holmberg, rättschefen Michael Erliksson, enhetschefen Pia Gustafsson, sektionschefen Eva Vidlund och rättsliga experterna Helena Fjellman och Anders Hamlin.



Katrin Westling Palm