

Promemorian De brottsbekämpande myndigheternas direktåtkomst till beskattningsdatabasen

Ju2020/00320/L4

1 Sammanfattning

Skatteverket tillstyrker förslaget i promemorian såvitt avser att uppgifterna ska kunna lämnas ut och att det ska kunna ske elektroniskt. Däremot anser inte Skatteverket att det behöver eller bör ske genom direktåtkomst. Ett utlämnade via medium är genom adekvat teknisk lösning lika effektivt. Skatteverket behåller vidare kontrollen av de uppgifter som lämnas ut vilket ger bättre förutsättningar för att kunna uppfylla kravet på inbyggt dataskydd. Ett annat elektroniskt utlämnande medför, till skillnad från ett utlämnade vid direktåtkomst, inte heller hantering av överskottsinformation hos mottagarmyndigheterna. Skatteverket förordar därför annat elektroniskt utlämnande.

Skatteverket lämnar vissa synpunkter på förslagen som gäller förslag till ändringar och förtydliganden.

2 Skatteverkets synpunkter

Inledningsvis vill Skatteverket framhålla att de uppgifter som kan lämnas ut är de uppgifter som har lämnats av en arbetsgivare och att de vid utlämnandeskedet inte är kvalitetskontrollerade av Skatteverket.

Skatteverket ställer sig positivt till möjligheten att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket får tillgång till Skatteverkets uppgifter genom den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen 8 f § i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Skatteverket menar emellertid att tillgången till uppgifterna inte behöver ske genom direktåtkomst utan kan tillgodoses med ett utlämnande på medium för automatiserad behandling. De effektivitetsvinster som tidigare kom med direktåtkomst uppnås idag med automatiserat utlämnande via fråga-svar som innebär ett direktsvar i realtid på grund av den tekniska utvecklingen som har skett. Formen för utlämnande, direktåtkomst eller utlämnande via medium för automatiserad behandling, har större likheter än skillnader. Det finns emellertid en större juridisk betydelse mellan de två olika lösningarna där den minst integritetsingripande åtgärden ska väljas. En bestämmelse om direktåtkomst får anses inkludera möjligheten för en utlämnande myndighet att lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling. Utlämnande och mottagande myndighet kan själva komma överens om hur utlämnandet kan ske. Skatteverkets uppfattning är därför att de brottsbekämpande myndigheternas behov av att få tillgång till de angivna uppgifterna i

realtid kan tillgodoses i tillräcklig utsträckning genom en teknisk lösning som bygger på automatiserat utlämnande fråga-svarlösning. Detta utvecklas närmre nedan.

2.1 Sekretessbrytande bestämmelse

Som anges i promemorian s. 23 omfattas uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationer av absolut sekretess enligt 27 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) hos Skatteverket. Ett utlämnande av uppgifterna till andra myndigheter kräver att sekretessen bryts. Sekretessbrytande bestämmelser finns i 10 kap. OSL. Genom den sekretessbrytande bestämmelsen sätts ramarna för dels vilka uppgifter som får lämnas ut till en mottagande myndighet och dels för vilka ändamål en mottagande myndighet får behandla uppgifterna.

En sekretessbrytande bestämmelse i enlighet med den förslagna bestämmelsen, 8 f § i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, är således nödvändig för att Skatteverket regelmässigt ska kunna lämna ut uppgifter till de angivna brottsbekämpande myndigheterna oavsett om uppgiftsutlämnandet sker via direktåtkomst eller via medium för automatiserad behandling.

2.2 Direktåtkomst

Om formen för utlämnande ska kunna vara direktåtkomst till beskattningsdatabasen, krävs att det regleras i lag. Vilka uppgifter åtkomsten får avse har däremot regeringen möjlighet att föreskriva om, se prop. 2000/01:33 s. 133. Lagregleringen om direktåtkomst möjliggör alltså för regeringen att i förordning införa en sekretessbrytande bestämmelse avseende de specifika uppgifter som kan lämnas ut genom direktåtkomst, samt ange för de specifika ändamål som uppgifterna kan lämnas ut till mottagaren.

2.2.1 Överskottsinformation

Genom direktåtkomst skapas allmänna handlingar av de uppgifter den mottagande myndigheten får åtkomst till s.k. överskottsinformation. Problematiken kring hanteringen av överskottsinformation hos den mottagande myndigheten behandlades bl.a. i betänkandet Överskottsinformation vid direktåtkomst (SOU 2012:90) s. 59 ff.

I betänkandet utgick man från definitionen av begreppet handling i 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF). Varje tänkbar sammanställning av uppgifter ur en eller flera upptagningar kan utgöra en handling, en potentiell handling, trots att den vid en viss tidpunkt, t.ex. då en sökande med stöd av 2 kap. TF begär att få del av sammanställningen, inte existerar i sammanställd form. För skyldigheten att lämna ut informationen och för handlingsbegreppet som sådant saknar det betydelse om myndigheten faktiskt själv har tagit fram uppgifterna eller inte.

För att en handling ska vara allmän krävs det att handlingen förvaras hos myndigheten och att handlingen har nått ett sådant stadium i handläggningen eller hanteringen för att en rätt till insyn ska föreligga. En handling måste härmed antingen vara inkommen till myndigheten eller upprättad.

När det gäller pappershandlingar är förvaringskriteriet i princip knutet till om handlingen fysiskt finns hos myndigheten. I fråga om upptagningar anses upptagningen förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas med rutinbetonade åtgärder.

Frågan om kravet på förvaring av en upptagning är uppfyllt ska alltså bedömas bl.a. med hänsyn till om myndigheten faktiskt disponerar över möjligheten att överföra upptagningen till läsbar eller annan uppfattbar form. Utgångspunkten är att det saknar betydelse var den begärda elektroniska handlingen rent fysiskt befinner sig. I stället ska frågan om förvaring avgöras utifrån ett tillgänglighetsrekvisit där myndighetens möjligheter att förfoga över upptagningen och inte dess fysiska förvaring är av grundläggande betydelse. Som exempel kan även information som rent fysiskt befinner sig utanför Sverige eller för vilken det överhuvudtaget inte går att avgöra var den finns vara förvarad hos en eller flera svenska myndigheter (Lenberg m.fl. Offentlighets- och sekretesslagen, en kommentar, s. Appendix 1:4).

Det är själva tillgången till handlingarna som innebär att de anses expedierade till den andra myndigheten (HFD 2011 ref. 52). Huruvida den mottagande myndigheten i något konkret fall faktiskt har använt sig av tillgången har således inte någon betydelse för bedömningen av om handlingarna är att anse som expedierade.

En potentiell handling anses således förvarad och inkommen hos myndigheten alldeles oavsett huruvida sammanställningen gjorts tidigare och oavsett huruvida myndigheten i sin egen verksamhet har anledning att göra en sådan sammanställning eller inte. Handlingarna utgör genom direktåtkomsten således allmänna handlingar även hos den mottagande myndigheten.

Var en handling anses vara förvarad och inkommen är ett uttryck för den för offentlighetsprincipen viktiga likställighetsprincipen. Den innebär att allmänheten ska ha tillgång till datalagrad information i samma utsträckning som den är tillgänglig för myndigheten förutsatt att sekretess inte begränsar tillgången till informationen. Bedömningen av vad som utgör allmän handling har inte varit helt utan kritik genom åren bl.a. eftersom myndigheter inte kan överblicka och uppge vilka handlingar de har i sina datasystem, och inte heller kan en enskild som lämnar uppgifter till en myndighet förutse hur uppgifterna i framtiden kan komma att användas. I delbetänkandet 2012:90 föreslogs emellertid inte någon grundlagsändring i syfte att undanta överskottsinformation vid direktåtkomst från begreppet allmän handling.

Skatteverket vill mot bakgrund av ovanstående belysa att det, vid val av utlämnande genom direktåtkomst, finns ökade risker för intrång i den registrerades integritet och annan spridning av känsliga uppgifter eftersom (potentiella) handlingar som en mottagande myndighet har tillgång till utgör allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten.

2.3 Utlämnande på medium för automatiserad behandling

Lagstiftaren ansåg inte att ett utlämnande på medium för automatiserad behandling från beskattningsdatabasen som sker mellan myndigheter behövde regleras i varken lag eller förordning eftersom det inte ansågs föreligga någon risk för att mottagande myndigheter skulle behandla personuppgifter på ett sätt som inte varit avsikten. (prop. 2000/01:33 s. 112 f.).

I betänkandet Myndighetsdatalag (SOU 2015:39) s. 441 ff. beskrev utredningen utlämnande på medium för automatiserad behandling som att uppgifter både begärs ut av och levereras till en mottagare utanför myndigheten utan att mottagaren bildligt tillåts att ”kliva in” innanför myndighetens gränser för att där ta del av uppgifter. Sådana utlämnanden kan

också ske på den utlämnande myndighetens eget initiativ. Ett utlämnande av uppgifter är alltså en reaktion från den utlämnande myndighetens sida på en begäran från en mottagare eller ett resultat av dess egna beslut.

I aktuell promemoria s. 15 refereras även till HFD 2015 ref. 61. Skatteverket vill här framföra att avgörandet har tydliggjort och även ringat in vad som tidigare traditionellt beskrevs som direktåtkomst. Avgörandet gällde uppgiftsutlämnandet som skedde via en fråga-svarstjänst med fördefinierade frågor och svar. Den mottagande myndigheten kunde inte på egen hand söka hos den utlämnande myndigheten utan skickade en frågefil avseende en person i taget. Filen innehöll uppgifter om personnummer och vilka uppgifter som efterfrågades. Den utlämnande myndighetens IT-system hämtade in den efterfrågade informationen från olika interna källor och sammanställde ett svar. Genom ett automatiserat förfarande genomfördes en behörighetskontroll och två sekretesskontroller. En svarsfil skickades inom några sekunder till mottagaren. HFD ansåg att begreppet direktåtkomst i socialförsäkringsbalken ska bestämmas med utgångspunkt i bestämmelserna i 2 kap. 3 § andra stycket TF (2 kap. 6 § TF i gällande författning) för när en upptagning anses förvarad hos en myndighet. Den mottagande myndigheten ansågs inte ha någon sådan teknisk tillgång till upptagningar som avses i 2 kap. 3 § andra stycket TF.

Enligt HFD föreligger således inte någon direktåtkomst om ett utlämnande förutsätter att den utlämnande myndigheten reagerar på en begäran om att de efterfrågade uppgifterna ska lämnas ut.

2.4 Begreppet utlämnande på medium för automatiserad behandling

Skatteverket anser att begreppet utlämnande på medium för automatiserad behandling är ålderdomligt. Begreppet speglar hur det elektroniska utlämnandet skedde initialt när uppgifterna lades över på en bärare av media. Tillämpningen och den tekniska utvecklingen har bidragit till att det blivit otydligt på vilket sätt ett sådant utlämnande idag skiljer sig mot ett utlämnande genom direktåtkomst. Idag sker utlämnandet genom ett annat elektroniskt utlämnande än direktåtkomst där användaren frågar efter uppgiften som hämtas av utlämnaren och ges till användaren. Det har med dagens teknik utvecklats till att ske genom ett automatiserat och momentant förfarande. Vid ett annat elektroniskt utlämnande finns en möjlighet för den utlämnande parten att stoppa utlämnandet i det enskilda fallet. Vid direktåtkomst finns inte en sådan möjlighet i det enskilda fallet. Det är idag fråga om ett direkt svar där uppgiftslämnaren förfogar över den automatiserade behandlingen av frågan och svaret, till skillnad mot direktåtkomst, där frågeställaren förfogar över åtkomsten. Upplevelsen för en användare förblir dock densamma, som om informationen hade tillhandahållits direkt. Skatteverket anser därför att det därför vore mer ändamålsenligt att tala om annat elektroniskt utlämnande än utlämnande på medium för automatiserad behandling.

2.5 Tekniska miljön

I den aktuella promemorian s. 39 anges att det behov som de brottsbekämpande myndigheterna har av uppgifter i beskattningsdatabasen inte bedöms kunna uppfyllas genom utveckling av en fråga-svar-funktionalitet. Det utvecklas inte närmare varför en sådan lösning inte skulle kunna vara en effektiv hantering. Skatteverket tolkar det som att man utgått från att en fråga-svar lösning innebär en lång svarstid.

Såväl direktåtkomst som utlämnande via medium för automatiserad behandling ställer krav på autentisering och auktorisering. Den manuella hanteringen som tidigare gjordes vid en förfrågan och innan ett svar skickades till mottagaren har automatiserats i en process där båda parter tillsammans säkerställer att endast behörig myndighet och behörig person kan ställa frågor. Vidare har sekretessprövningen automatiserats och man har säkerställt att endast vissa frågor kan ställas samt att endast vissa uppgifter kan lämnas ut. Båda formerna av utlämnande kräver att överenskommelser mellan myndigheterna görs och att loggning av trafik sker hos den utlämnande myndigheten. Oavsett vilken form av utlämnande behöver således samtliga av dessa krav på teknik och säkerhet vara uppfyllda men med konstruktionen fråga-svar kan Skatteverket som personuppgiftsansvarig på ett bättre sätt uppfylla kravet på inbyggt dataskydd enligt art. 25 EU:s dataskyddsförordning, se mer i avsnitt 3.

3 Konsekvenser för Skatteverket

Enligt artikel 25.1 i EU:s dataskyddsförordning ska den personuppgiftsansvarige genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder vilket bl.a. innebär att adekvata skyddsåtgärder ska vidtas vid utveckling av system. Redan vid konstruktion eller val av programvara och liknande ska den personuppgiftsansvariga beakta dataskyddsregleringen och utforma systemen så att dataskyddsprinciperna beaktas.

Dagens IT-lösningar som Skatteverket utvecklar i informationsutbytestjänster bygger huvudsakligen på en fråga-svar lösning. Detta ligger också i linje med eSams riktlinje (Elektroniskt informationsutbyte – en vägledning för utlämnande i elektronisk form). Skatteverket måste kunna reagera på en begäran om de efterfrågade uppgifterna och ge respons på vilken information vi lämnar ut samt till vem i varje enskilt fall. Skatteverket eftersträvar att ha kontroll på uppgiftslämnandet och därmed bygga in dataskyddet. Responsen på en fråga är momentan vilket gör att användarupplevelsen är identisk för den mottagande myndigheten med den upplevelse de får om utlämnandet hade skett via direktåtkomst.

Oavsett form för utlämnande gäller samma krav på tekniska och organisatoriska åtgärder.. Rättsligt får formen för utlämnande betydelse då en direktåtkomst tillåter mottagaren att ”kliva in” innanför Skatteverkets gränser och det sker en faktisk överföring av uppgifter av uppgifter som utgör allmänna handlingar i den stund åtkomsten etablerats. Det finns ingen möjlighet för Skatteverket att stoppa utlämnandet i det enskilda fallet. Detta medför att tillgången till allmänna handlingar ökar risken för integritetsintrång och annan spridning av känsliga uppgifter. Att utveckla en tjänst utan inbyggt dataskydd är inte förenligt med de principer och den arkitektur som Skatteverket har att förhålla sig till när myndigheten utvecklar sina tjänster.

Skatteverket förordar därför ett utlämnande av vissa uppgifter från beskattningsdatabasen till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket sker genom en fråga-svarlösning dvs. annat elektroniskt utlämnande.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm¹ och föredragits av rättsliga experten Pernilla Jäderberg. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Fredrik Rosengren, rättschefen Gunilla Hedwall, enhetschefen Pia M Gustafsson, sektionschefen Jonas Grönkvist och digitala strategen Jan Sjösten.



Katrin Westling Palm

¹ Om överdirektören beslutar vid GD:s förhinder blir lydelsen: ”av överdirektören för- och eftermann”