

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Remiss av betänkandet Bättre information om hyresbostäder – kartläggning av andrahandsmarknaden och ett förbättrat lägenhetsregister (SOU 2023:65)

LI2023/03518

1 Sammanfattning

Skatteverket tillstyrker att förslagen genomförs. Skatteverket lämnar dock vissa synpunkter. Synpunkterna gäller förslag till förtydliganden, ändringar m.m.

2 Skatteverkets synpunkter

2.1 Uthyrning via mellanhandsföretag (4.5)

I betänkandet beskrivs verksamheter som bedrivs av mellanhandsföretag och som kan innebära att företag hyr ut vanliga bostadslägenheter på ett sätt som i flera avseenden påminner om hotellverksamhet. Lägenhetsregistret ska inte innehålla uppgifter om lägenheter som inte kan anses vara boende, t.ex. hotell (prop. 2004/05:171 s. 39). I gränslandet mellan bostadslägenheter och hotellverksamhet förekommer det att många personer är folkbokförda på samma fastighet men utan lägenhetsnummer (eftersom lägenhetsnummer saknas), trots att personerna i själva verket bor i enskilda mindre lägenheter. Eftersom folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, är det angeläget att möjligheterna att identifiera och hantera denna typ av boenden genomlysas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

2.2 Folkbokföringen (5.1.3)

I betänkandet anges att det i folkbokföringsdatabasen finns uppgifter om alla som är svenska medborgare, har permanent uppehållstillstånd eller är EU-medborgare som kan utnyttja sin uppehållsrätt. Beskrivningen är inte helt rättvisande. Exempelvis finns det svenska medborgare som aldrig har varit folkbokförda och inte förekommer i folkbokföringsdatabasen. Skatteverket vill mot denna bakgrund framföra följande. I folkbokföringsdatabasen får uppgifter behandlas om personer som har tilldelats personnummer eller samordningsnummer. Uppgifter om andra personer får behandlas om det behövs för handläggningen av ett ärende (2 kap. 2 § lagen [2001:182] om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet). Det är inte endast personer som är eller har varit folkbokförda och för vilka det har fastställts ett personnummer som förekommer i folkbokföringsdatabasen. Databasen innehåller även uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer (1 kap. 2 § andra stycket lagen [2022:1697] om samordningsnummer).

Utredningen beskriver vidare vad som avses med begreppet folkbokföring. Beskrivningen återger inte nu gällande lagstiftning. Definitionen av folkbokföring i 1 § folkbokföringslagen (1991:481) är ändrad sedan den 1 september 2023. Folkbokföring enligt folkbokföringslagen innebär fastställande av en persons bosättning samt registrering av de uppgifter om personen som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Ändringen av definitionen avser att tydliggöra att registrering av uppgifter avseende samordningsnummer inte omfattas av begreppet folkbokföring (prop. 2021/22:276 s. 148). När innehållet i folkbokföringsdatabasen – inkluderat uppgifter om personer med samordningsnummer – beskrivs bör just begreppet folkbokföringsdatabasen användas, och inte begreppet folkbokföringen som utredningen använder.

När det i betänkandet redogörs för vilka uppgifter i folkbokföringsdatabasen som är relevanta för utredningen hänvisas till fel lagrum (not 35 på s. 205). Hänvisningen bör rätteligen vara till 2 kap. 3 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Betänkandets beskrivning av innehållet i det statliga personadressregistret (SPAR) är inte fullständig. SPAR får innehålla uppgifter om personer som är eller har varit folkbokförda i landet och personer som har tilldelats personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen. SPAR får även innehålla uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer och som har styrkt sin identitet eller gjort identiteten sannolik (4 § lagen [1998:527] om det statliga personadressregistret, SparL).

Utredningen skriver att enskilda som önskar ta del av uppgifter i folkbokföringen ska göra det genom SPAR-registret, med hänvisning till bestämmelsen i 6 § SparL. Det som 6 § SparL anger är emellertid att en enskild som begär att en myndighet ska lämna ut personuppgifter *för ändamål som avses i 3 §* ska hänvisas till SPAR, om inte annat följer av lag eller förordning. För de ändamål som anges i 3 § ska det med hjälp av automatiserad behandling föras ett statligt personadressregister (SPAR), vilket får användas av myndigheter och enskilda (1 § SparL). Vilka företag m.fl. som köper uppgifter från SPAR för att t.ex. kontrollera eller uppdatera kundregister (kontrolländamålet), samt vilka som köper uppgifter för reklam eller information (urvalsändamålet) framgår av förteckningar på SPAR:s webbplats. När det gäller enskilda privatpersoner som önskar ta del av någon uppgift i folkbokföringsdatabasen, så sker det ofta genom att personen kontaktar Skatteupplysningen på Skatteverket. Vad gäller utlämnande av uppgifter från folkbokföringsdatabasen till myndigheter, så sker större delen av utlämnandet genom utskick (avisering) via Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter, Navet (prop. 2021/22:276 s. 27).

2.3 Skäl för att samla in uppgifter om hyresbostäder (6.1.1)

Skatteverket bedömer att uppgifter om förstahandshyresgäster i lägenhetsregistret i viss mån kommer att kunna vara en viktig pusselbit i arbetet med att minska folkbokföringsfelet. Detta förutsätter emellertid att uppgifterna i lägenhetsregistret är korrekta och uppdaterade. I vilken utsträckning uppgifterna kan användas för att minska folkbokföringsfelet är således beroende av att fastighetsägarna har både kunskap om regelverket och vilja att följa detta. Informationsarbete gentemot fastighetsägare är därför av vikt för att uppgifterna ska få så hög kvalitet som möjligt.

Skatteverket bedömer vidare att uppgifter om förstahandshyresgäster i lägenhetsregistret kan komma att utgöra en del av underlaget när Skatteverket ska ta fram en nationell lägesbild som beskriver personkretsar som finns och verkar i Sverige samt företeelser och risker kopplade till dessa personkretsar.

2.4 Kvalitetshöjande åtgärder (6.3.9)

Skatteverket instämmer i förslaget om att utvärdera lägenhetsregistrets kvalitet tre år efter att föreslagna ändringar trätt i kraft, för att bedöma eventuella behov av en kontrollfunktion. Det vore lämpligt att samtidigt utvärdera om förslaget tidsintervall för fastighetsägares skyldighet att meddela förändrade uppgifter om förstahandshyresgäster (kvartalsvis) fungerar tillfredsställande.

2.5 Elektroniskt utlämnande (6.3.10)

Utredningen föreslår inte någon ändring i sak av bestämmelsen i 19 § lagen om lägenhetsregister, där det framgår att Lantmäteriet och den som får ha direktåtkomst till lägenhetsregistret får samköra uppgifter i registret med uppgifter om namn och personnummer endast om regeringen har meddelat föreskrifter om det. Enligt betänkandet har de myndigheter som utredningen samrått med inte fört fram att de har behov av att samköra uppgifter. Skatteverket vill mot denna bakgrund framföra följande. Skatteverkets folkbokföringsverksamhet har en analys- och urvalsverksamhet som har till syfte att upptäcka, förhindra och förebygga felaktiga uppgifter i folkbokföringsverksamheten. För att med precision kunna upptäcka felaktiga uppgifter och sedan kunna sätta in rätt åtgärder, är det en nödvändighet att kunna samköra olika källor till information med varandra. Uppgifter från exempelvis lägenhetsregistret är från det perspektivet endast intressanta när de sätts i relation till andra uppgifter som kan påvisa motstridighet eller samstämmighet. Exempelvis uppgift om att en person är folkbokförd på lägenhet A, men är förstahandshyresgäst på lägenhet B.

Förutom namn och personnummer föreslås att även samordningsnummer eller organisationsnummer på förstahandshyresgäst ska kunna registreras i lägenhetsregistret (förslag till ändring av 2 § förordningen om lägenhetsregister). Skatteverket noterar att bestämmelsen i 19 § lagen om lägenhetsregister endast reglerar samkörning av uppgifter i registret med uppgifter om namn och personnummer.

2.6 Skälen för att samla in uppgift om förstahandshyresgäst och principen om uppgiftsminimering (6.5.1)

Skatteverket är positivt till förslaget att uppgift om förstahandshyresgäst ska samlas in och hållas uppdaterade i lägenhetsregistret. Uppgift om förstahandshyresgäst kan matchas med innehållet i en flyttanmälan och på så sätt kan uppgiften komma att bidra till att folkbokföringsdatabasen speglar verkliga förhållanden. Genom att uppgift om förstahandshyresgäst registreras och görs tillgänglig för rättsvårdande myndigheter, förbättras vidare möjligheterna att upptäcka och beivra olika typer av brottslighet. Det kan gälla folkbokföringsbrott men också annan brottslighet som kan ha kopplingar till folkbokföringsbrott, exempelvis skattebrott, bokföringsbrott och olika typer av välfärdsbrottslighet.

Utredningen lyfter att uppgift om förstahandshyresgäster i lägenhetsregistret kan utgöra ett viktigt kontrollverktyg för att kunna identifiera missbruk och att uppgifterna kan användas

för att motverka och beivra välfärdsbrottslighet. I betänkandet anges att när skifte av förstahandshyresgäst sker, ska uppgifterna om den avflyttande förstahandshyresgästen raderas. Betänkandet innehåller inte något resonemang kring hur avsaknaden av historiska uppgifter om tidigare förstahandshyresgäster kan påverka möjligheten att använda uppgifterna som ett verktyg att motverka och beivra brott. En sådan omedelbar radering skulle kunna omöjliggöra eller avsevärt försvåra en kontroll eller ett klarläggande av relevanta händelseförlopp. Effekterna av en sådan direkt radering för möjligheten att utreda misstänkt brottslighet bör därför belysas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Om uppgifter om tidigare förstahandshyresgäster skulle kvarstå i lägenhetsregistret, åtminstone under en viss tid, skulle det vidare kunna utgöra relevanta uppgifter i exempelvis bosättningsutredningar inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

De uppgifter om förstahandshyresgäst som föreslås framgå av lägenhetsregistret utgörs av namn och personnummer, samordningsnummer eller organisationsnummer (förslag till ändring av 2 § förordningen om lägenhetsregister). Det framkommer inte av betänkandet i vilken mån det förekommer att hyresavtal tecknas med personer som saknar både person- och samordningsnummer och vad det i så fall får för konsekvenser för möjligheten att registrera en sådan förstahandshyresgäst i lägenhetsregistret.

Folkbokföringsfelet bland studenter är relativt omfattande. Personer som lämnat Sverige utan att meddela svenska myndigheter är ofta studenter. Skatteverket anser mot denna bakgrund att även studentbostäder bör omfattas av förslaget om att registrera uppgift om förstahandshyresgäst i lägenhetsregistret.

Utredningens bedömning att uppgift om andrahandshyresgäst inte ska samlas in motiveras utifrån att uppgiftslämnarbördan skulle bli alltför betungande och att uppgifterna riskerar att inte vara tillförlitliga mot bakgrund av stor omflyttning bland andrahandshyresgäster. Skatteverket vill trots detta understryka att även information om andrahandshyresgäster skulle vara värdefullt i arbetet för att motverka brottslig verksamhet.

2.7 Fastighetsägare ska ha en skyldighet att redovisa uppgift om förstahandshyresgäst (6.5.3)

Att de uppgifter om förstahandshyresgäster som föreslås samlas in har hög kvalitet och är aktuella är av stor vikt för att uppgifterna ska kunna ge relevant effekt för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Den som är folkbokförd och har flyttat ska inom en vecka anmäla flyttningen till Skatteverket. I betänkandet föreslås att fastighetsägare på kvartalsbasis ska rapportera förändringar av uppgifter om förstahandshyresgäster till Lantmäteriet. Denna tidsmässiga diskrepans riskerar att innebära att uppgifterna i lägenhetsregistret inte kommer att vara tillräckligt aktuella för att få avsedd effekt för att minska folkbokföringsfelet. Fastighetsägarnas rapporteringsintervall och dess betydelse för användbarheten av uppgifterna bör därför belysas ytterligare i den fortsatta beredningen.

I avsnittet beskriver utredningen folkbokföringen som att enskilda själva sköter registreringen. Det är inte en korrekt beskrivning. En enskild som har flyttat har en anmälningsskyldighet (25 § folkbokföringslagen), men det är Skatteverket som beslutar i folkbokföringsärendet (34 §) och som är ansvarigt för att fastställa personens bosättning och registrera uppgifter om personen i folkbokföringsdatabasen (1 §).

2.8 Begränsning av att behandla person- och samordningsnummer (6.5.4)

När det gäller sökbegränsningar vid direktåtkomst anges i betänkandet att det inom vissa myndigheter finns ett stort behov av att kunna söka på person- eller samordningsnummer. Som exempel på myndigheter med sådant behov nämns brottsbekämpande och utbetalande myndigheter. Skatteverket vill i detta sammanhang understryka myndighetens behov av att kunna göra sökningar i lägenhetsregistret baserat på person- eller samordningsnummer. Detta är av vikt för att Skatteverket ska kunna använda uppgifterna från lägenhetsregistret som ett led i att motverka felaktiga uppgifter inom folkbokföringsverksamheten, vilka i förlängningen kan möjliggöra olika typer av välfärdsbrottslighet.

2.9 Sekretess (6.5.6)

Strukturen i avsnittet är otydlig och beskrivningarna är delvis ofullständiga. Skatteverket lämnar följande förtydliganden och synpunkter.

Personuppgifter kan skyddas genom olika åtgärder, bl.a. skyddad folkbokföring, sekretessmarkering och fingerade personuppgifter. Skatteverket fattar beslut om skyddad folkbokföring och om en sekretessmarkering ska göras för en enskild persons uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Polismyndigheten fattar beslut om fingerade personuppgifter.

Skyddad folkbokföring innebär att en person medges att vara folkbokförd på en annan folkbokföringsort än där personen är bosatt. Uppgift om var personen är bosatt finns inte i folkbokföringsdatabasen.

Sekretessmarkering utgör enbart en varningssignal om behovet av att göra en noggrann skadeprövning när någon begär att få ut en sekretessmarkerad uppgift. En sekretessmarkering har alltså ingen egen självständig betydelse.

Fingerade personuppgifter innebär att en person blir registrerad i folkbokföringsdatabasen med andra personuppgifter än de verkliga. Någon koppling mellan de gamla och nya uppgifterna finns inte i databasen.

Utredningens beskrivning av sekretessbestämmelsen i 21 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, efter punktlistan på s. 306 i betänkandet är missvisande. Sekretessen i 21 kap. 3 a § OSL gäller enbart den som har skyddad folkbokföring, vilket inte framkommer av utredningens beskrivning. I detta sammanhang bör även beaktas bestämmelsen i 21 kap. 3 § OSL som utgör en generell sekretessreglering för enskildas adressuppgifter m.m. och som gäller inom hela den offentliga förvaltningen.

Vidare är utredningens beskrivning av överföring av sekretess till mottagande myndighet inte korrekt. Det finns inte någon generell regel i OSL som innebär att sekretess följer en uppgift som lämnas från en myndighet till en annan. En förutsättning för att sekretess ska följa en uppgift utanför det primära sekretessområdet är att det finns en särskild bestämmelse om överföring, så kallad sekundär sekretess. I 11 kap. OSL finns ett antal specifika situationer då sekretess för en uppgift överförs. Bestämmelserna innebär att sekretess gäller hos en mottagande myndighet för en uppgift som är sekretessbelagd hos den myndighet som har överlämnat uppgiften, om den mottagande myndigheten har fått uppgiften bl.a. genom direktåtkomst (11 kap. 4 § OSL). Bestämmelserna i 11 kap. OSL om överföring av sekretess ska inte alltid tillämpas. Detta gäller när det finns en annan primär sekretessbestämmelse till

skydd för samma intresse som är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten (11 kap. 8 § OSL). Det kan då innebära att uppgiften får ett lägre sekretesskydd hos den mottagande myndigheten.

2.10 Uppgifter om hyra (6.6)

Skatteverket instämmer i utredningens förslag att SCB, i syfte att förbättra hyresstatistiken, ges ett uppdrag att undersöka förutsättningarna för att utöka statistiken rörande hyror. En av de största utmaningarna för Skatteverkets fastighetstaxeringsverksamhet är att få in uppgifter om hyra. En betydande andel lämnar inte in hyresuppgifter i fastighetsdeklarationerna. Detta förorsakar mycket merarbete för både Skatteverket och fastighetsägarna, eftersom uppgifterna i dessa fall måste hämtas in manuellt under taxeringen. Om hyresuppgifterna redan fanns tillgängliga för Skatteverket skulle detta merarbete undvikas. Om ett uppdrag ges SCB som leder till att SCB ska hämta in uppgifter om hyror för bostadslägenheter är Skatteverket således angeläget att kunna ta del av sådana uppgifter som kan vara till nytta för fastighetstaxeringen. Exempelvis gäller detta uppgift om total årshyra (bruksvärdeshyra) för en byggnad med hyresbostäder, men även total marknadsmässig årshyra för lokaler. Skatteverket använder i fastighetstaxeringen uppgifter om hyra aggregerat per byggnad/fastighet. Skatteverket ser mot denna bakgrund behov av att det i samband med ett uppdrag till SCB även utreds om det finns förutsättningar för Skatteverket att ta del av denna typ av uppgifter enligt gällande rätt, eller om det krävs författningsändringar för att möjliggöra det. Tillgång till sådana uppgifter om hyra skulle innebära påtagliga effektivitetsvinster för Skatteverkets fastighetstaxering. Bedömningen är också att kvaliteten på uppgifterna skulle påverkas positivt.

Mot denna bakgrund instämmer Skatteverket även i utredningens slutsats att inte lämna förslag om en lösning som skulle innebära att utöka insamlingen av hyresinformation inom fastighetstaxeringen och att de uppgifter som då skulle komma in till Skatteverket skulle göras tillgängliga för statistikproduktion hos SCB.

2.11 Konsekvenser för andra myndigheter (7.5.2)

Skatteverket är positivt till utredningens förslag om ett vidgat ändamål för lägenhetsregistret och att registret tillförs uppgifter om upplåtelseform. Enligt Skatteverkets bedömning bör det kunna underlätta ärendehandläggningen inom fastighetstaxeringen genom att Skatteverket kan få tillgång till uppgifter som i viss utsträckning kan vara svåra att få in i det vanliga deklarationsförfarandet.

2.12 Synpunkter på lagtext eller författningskommentarer av teknisk natur

Lydelsen av författningsförslaget avseende ändring av 14 § lagen (2006:378) om lägenhetsregister (s. 46 i betänkandet) stämmer inte överens med den lydelse som anges i författningskommentaren (s. 357). I författningsförslaget anges bestämmelsens första punkt ”1. 6 § 1 d och f (...)”, jämfört med lydelsen i författningskommentaren som är ”6 § 1 d-f (...)”.

I författningsförslaget (s. 49) anges i tredje punkten i övergångsbestämmelserna att Lantmäteriet ska påbörja registrering av uppgifterna i 6 § 1 g och h i lägenhetsregistret senast den 30 september 2026. I författningskommentaren till 15 a § lagen om lägenhetsregister (s.

357) anges det att det av övergångsbestämmelserna framgår att registreringen av uppgifterna ska påbörjas senast den 30 oktober 2026.

Lydelsen av författningsförslaget avseende ändring av 22 § lagen om lägenhetsregister (s. 48) överensstämmer inte med den lydelse som anges i författningskommentaren (s. 360). I författningsförslaget anges i paragrafens första stycke ”skyldigheter enligt 14 eller 16 §”, jämfört med lydelsen i författningskommentaren som är ”skyldigheter enligt 14 § första och andra stycket eller 16 §”.

Förslaget till övergångsbestämmelser till lagen om lägenhetsregister, punkten 5, är formulerad enligt följande (s. 49): ”5. Lantmäteriet ska meddela regeringen när uppgifter enligt i 6 f–h finns i registret.” Punkten bör kompletteras vad avser paragrafhänvisning och justeras språkligt, enligt följande: ”5. *Lantmäteriet ska meddela regeringen när uppgifter i 6 § 1 f–h finns i registret.*”

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm och föredragits av rättsliga experten Håkan Grenryd. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Fredrik Holmberg, rättschefen Michael Erliksson, avdelningschefen Peter Sävje, enhetschefen Cecilia Asker, sektionschefen Anne Charlotte Hakefjäll, rättsliga experten Jonas Hagsér och analytikern Maria Lunneblad.

Katrin Westling Palm