

RR 2020-146

Från: Madeleine Öhberg <madeleine.ohberg@riksdagen.se>
Skickat: den 26 maj 2020 17:54
Ämne: Remiss av utskottspromemorian Direktåtkomst för Migrationsverket hos andra myndigheter (diarienummer 1796-2019/20)
Bifogade filer: Remiss missiv direktåtkomst.pdf; slutlig pm att skickas på remiss direktåtkomst.pdf

Uppföljningsflagga: Följ upp
Flagga: Har meddelandeflagga

Härmed översänds en remiss av utskottspromemorian Direktåtkomst för Migrationsverket hos andra myndigheter (diarienummer 1796-2019/20). Remissen skickas även per post.

Med vänlig hälsning,
Madeleine Öhberg

Madeleine Öhberg

Föredragande
Socialförsäkringsutskottets kansli
Riksdagsförvaltningen
Tel. 08-786 59 51
Mobil 072-240 53 94
madeleine.ohberg@riksdagen.se

Tänk på miljön – skriv inte ut i onödan
Think sustainable – don't print unless you have to

2020-05-26

Remiss

Dnr 1796-2019/20

Direktåtkomst för Migrationsverket hos andra myndigheter

Remissinstanser

1. Riksdagens ombudsmän
2. Hovrätten över Skåne och Blekinge
3. Solna tingsrätt
4. Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen
5. Förvaltningsrätten i Stockholm, Migrationsdomstolen
6. Förvaltningsrätten i Göteborg, Migrationsdomstolen
7. Förvaltningsrätten i Malmö, Migrationsdomstolen
8. Förvaltningsrätten i Luleå, Migrationsdomstolen
9. Justitiekanslern
10. Domstolsverket
11. Åklagarmyndigheten
12. Polismyndigheten
13. Migrationsverket
14. Datainspektionen
15. Ambassaden New Delhi
16. Ambassaden Peking
17. Svenska institutet
18. Försäkringskassan
19. Inspektionen för socialförsäkringen
20. Pensionsmyndigheten
21. Skatteverket
22. Kronofogdemyndigheten
23. Arbetsgivarverket

Socialförsäkringsutskottet • Riksdagsförvaltningen

24. Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)
25. Tillväxtverket
26. Diskrimineringsombudsmannen
27. Arbetsförmedlingen
28. Arbetsdomstolen
29. Arbetsmiljöverket
30. Medlingsinstitutet
31. Svenska ILO-kommittén
32. Sveriges kommuner och regioner
33. Sveriges advokatsamfund
34. Svenskt näringsliv
35. Företagarna
36. Tjänstemännens centralorganisation TCO
37. Sveriges akademikers centralorganisation Saco
38. Landsorganisationen i Sverige LO
39. Näringslivets regelnämnd NNR
40. Regelrådet
41. Svenska kyrkan
42. Svenska röda korset
43. Amnesty international
44. Stockholms universitet
45. Lunds universitet

Innan ett utskott helt eller delvis tillstyrker ett motionsförslag om att riksdagen ska anta en lag, eller väcker ett sådant förslag genom ett utskottsinitiativ, ska utskottet inhämta behövliga upplysningar och yttranden om inte utskottet finner synnerliga skäl mot det. Detta gäller också för förslag som påverkar statens budget. Om utskottet inte har inhämtat upplysningar eller yttranden, ska utskottet i sitt betänkande redovisa skälen för detta. Innan ett utskott helt eller delvis tillstyrker ett motionsförslag eller väcker ett förslag genom ett utskottsinitiativ ska finansutskottet ges tillfälle att yttra sig om förslaget kan innebära mer betydande framtida återverkningar på de offentliga utgifterna och inkomsterna (10 kap. 4 § riksdagsordningen).

Socialförsäkringsutskottet har den 26 maj 2020 beslutat att remittera promemorian Direktåtkomst för Migrationsverket hos andra myndigheter.

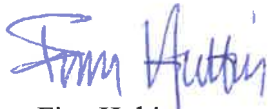
Remissvaren ska ha kommit in till socialförsäkringsutskottet **senast den 3 september 2020**. Svaren bör lämnas både på papper (Sveriges riksdag, 100 12 Stockholm) och per e-post i word-format (registrator.riksdagsforvaltningen@riksdagen.se).

I remissen ligger att utskottet vill ha synpunkter på förslagen i promemorian.

Kari Hasselberg

Kanslichef

Enligt uppdrag



Finn Hultin

Föredragande

2020-05-26

Dnr 1796-2019/20

Direktåtkomst för Migrationsverket hos andra myndigheter

Sammanfattning

Migrationsverket ska i lag ges möjlighet till direktåtkomst till vissa särskilt angivna uppgifter från Skatteverket (beskattningsdatabasen), Kronofogdemyndigheten (utsöknings- och indrivningsdatabasen) samt Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten (socialförsäkringsdatabasen), om uppgifterna behövs för handläggning av ansökningar om eller kontroll av uppehållstillstånd och arbetstillstånd m.m.

Bestämmelser om att Migrationsverket får ha direktåtkomst till vissa uppgifter ska tas in i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet och socialförsäkringsbalken.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska ges befogenhet att meddela bestämmelser om omfattningen av direktåtkomsten samt om behörighet och säkerhet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

Innehåll

Sammanfattning	1
1 Författningsförslag	3
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	3
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet	5
1.3 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	7
2 Uppdraget	8
2.1 Promemorians disposition	8
3 Nuvarande ordning	9
3.1 Allmänt	9
3.2 Dataskyddsförordningen	9
3.3 Behandling av personuppgifter hos Skatteverket	9
3.4 Behandling av personuppgifter hos Kronofogdemyndigheten	11
3.5 Behandling av personuppgifter hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten	12
3.6 Regleringen i offentlighets- och sekretesslagen	15
4 Överväganden och förslag	16
4.1 Vissa begrepp	16
4.2 Migrationsverkets behov av uppgifter	17
4.3 Direktåtkomst och integritet	19
4.4 Direktåtkomst och sekretess	20
4.5 Migrationsverket ges i lag en möjlighet till direktåtkomst	21
5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	26
6 Konsekvenser	27
7 Författningskommentar	28
7.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	28
7.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet	29
7.3 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	30

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 8 b § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

8 b §²

Migrationsverket får ha direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen, om uppgifterna behövs i ett ärende om dagersättning åt asylsökande enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Direktåtkomsten får endast omfatta

1. uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244),

2. identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och
3. uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

Direktåtkomsten *enligt första stycket* får endast omfatta

1. uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244),

2. identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och
3. uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

Migrationsverket får ha direktåtkomst till de uppgifter i beskattningsdatabasen som avses i 3 § första stycket 1–5 och 11 om uppgifterna behövs för handläggning av ansökningar om eller kontroll av

1. *uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1, 10 § eller 15 a § utlänningslagen (2005:716) och arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket samma lag,*

2. *uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 5 §*

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 2003:670.

² Senaste lydelse 2017:388.

*andra stycket och 10 §
utlänningslagen,*

*3. uppehålls- och arbetstillstånd för
högkvalificerad anställning (EU-
blåkort) enligt 6 a kap.*

utlänningslagen,

*4. tillstånd för företagsintern
förflyttning (ICT-tillstånd) eller ICT-
tillstånd för rörlighet för längre
vistelse enligt 6 b kap.*

utlänningslagen, eller

*5. tillstånd för säsongarbete enligt
6 c kap. utlänningslagen.*

*Regeringen eller den myndighet
som regeringen bestämmer kan med
stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen
meddela närmare föreskrifter om
omfattningen av direktåtkomsten enligt
tredje stycket samt om behörighet och
säkerhet.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet¹ ska införas en ny paragraf, 2 kap. 27 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

27 a §

Migrationsverket får ha direktåtkomst till de uppgifter i utsöknings- och indrivningsdatabasen som avses i 5 § första stycket 3 om uppgifterna behövs för handläggning av ansökningar om eller kontroll av

1. uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1, 10 § eller 15 a § utlänningslagen (2005:716) och arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket samma lag,

2. uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 5 § andra stycket och 10 § utlänningslagen,

3. uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning (EU-blåkort) enligt 6 a kap. utlänningslagen,

4. tillstånd för företagsintern förflyttning (ICT-tillstånd) eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse enligt 6 b kap. utlänningslagen, eller

5. tillstånd för säsongsarbete enligt 6 c kap. utlänningslagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 2006:733.

*omfattningen av direktåtkomsten samt
om behörighet och säkerhet.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.3 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att det i socialförsäkringsbalken ska införas en ny paragraf, 114 kap. 23 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

114 kap.

23 §¹

Migrationsverket får ha direktåtkomst till uppgifter i socialförsäkringsdatabasen om uppgifterna behövs för handläggning av ansökningar om eller kontroll av

1. uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1, 10 § eller 15 a § utlänningslagen (2005:716) och arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket samma lag,

2. uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 5 § andra stycket och 10 § utlänningslagen,

3. uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning (EU-blåkort) enligt 6 a kap. utlänningslagen, eller

4. tillstånd för företagsintern förflyttning (ICT-tillstånd) eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse enligt 6 b kap. utlänningslagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om omfattningen av direktåtkomsten samt om behörighet och säkerhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

¹ Tidigare 23 § upphävd genom 2015:758.

2 Uppdraget

Socialförsäkringsutskottets ledamöter från Moderaterna och Kristdemokraterna har lagt fram ett förslag till utskottsinitiativ. Förslaget innebär att riksdagen ska lagstifta om en möjlighet till direktåtkomst för Migrationsverket till vissa uppgifter hos andra myndigheter.

Lagförslaget ska basera sig på ett förslag från Utredningen om åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrarers ställning på arbetsmarknaden i betänkandet Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden (SOU 2016:91) samt på förslag i bl.a. promemoriorna Genomförande av ICT-direktivet (Ds 2017:3) och Genomförande av säsongsanställningsdirektivet (Ds 2017:27).

Vid utskottets sammanträde den 11 februari 2020 informerade representanter från Justitiedepartementet, Migrationsverket, Skatteverket och Datainspektionen utskottet om arbetet med informationsutbyte mellan Migrationsverket och andra myndigheter (prot. 2019/20:23). Justitiedepartementet uppgav vid sammanträdet att regeringen beredde frågan om vissa sekretessbrytande bestämmelser som Migrationsverket hemställt om i november 2019 för att möjliggöra ett elektroniskt informationsutbyte på annat sätt än genom direktåtkomst.

Socialförsäkringsutskottet beslutade den 20 februari 2020 att inleda beredningen av förslaget till utskottsinitiativ och ge utskottets kansli i uppdrag att ta fram ett utkast till utskottspromemoria med förslag till lagändringar (prot. 2019/20:25).

Vid sammanträdet reserverade sig ledamöterna från Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet mot beslutet och ansåg att någon sådan beredning inte skulle påbörjas.

Denna promemoria är avsedd att användas i den fortsatta beredningen av ärendet för att riksdagen ska kunna besluta om lagändringarna.

2.1 Promemorians disposition

Promemorian innehåller sju avsnitt. I det inledande avsnittet finns författningsförslagen. I avsnitt 2 redogörs för bakgrunden till framtagandet av denna promemoria. Därefter följer en beskrivning av gällande ordning (avsnitt 3). I avsnitt 4 redovisas de överväganden som görs när det gäller införandet av bestämmelser om att Migrationsverket får ha direktåtkomst hos andra myndigheter för vissa ändamål. I avsnitt 5 behandlas frågorna om ikraftträdande och övergångsbestämmelser och i avsnitt 6 vilka konsekvenser som följer av förslaget. Kommentarer till de lagändringar som föreslås finns sist i promemorian, i avsnitt 7.

3 Nuvarande ordning

3.1 Allmänt

Offentlighetsprincipen inbegriper rätten att ta del av allmänna handlingar och genomsyrar all offentlig verksamhet. Till skydd för bl.a. enskildas personliga och ekonomiska förhållanden begränsas dock offentligheten genom bestämmelser om sekretess.

I ett flertal författningar finns stöd för digitalt informationsutbyte mellan myndigheter, bl.a. i syfte att förbättra myndigheternas kontrollmöjligheter och effektivisera handläggningen. De rättsliga förutsättningarna för informationsutbytet skapas t.ex. genom sekretessbrytande regler, bestämmelser om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar och direktåtkomst till uppgifter i andra myndigheters register och databaser.

3.2 Dataskyddsförordningen

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (allmän dataskyddsförordning), nedan kallad dataskyddsförordningen, saknar särskilda bestämmelser om begränsningar vad gäller sättet eller metoden för att lämna ut uppgifter. Det anges dock i artikel 5 att personuppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade. Behandlingen är laglig bl.a. om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel i 6.1 c dataskyddsförordningen).

Enligt artiklarna 24.1 och 32 i dataskyddsförordningen ska den personuppgiftsansvarige med beaktande av behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål samt riskerna, av varierande sannolikhetsgrad och allvar, för fysiska personers rättigheter och friheter genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs i enlighet med förordningen. Åtgärderna ska ses över och uppdateras vid behov.

Dataskyddsförordningens regler kompletteras av bestämmelser i den interna rätten.

3.3 Behandling av personuppgifter hos Skatteverket

Frågan om behandling av uppgifter hos Skatteverket regleras i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, förkortad SdbL.

Enligt 1 kap. 4 § 1–10 nämnda lag får uppgifter behandlas för att tillhandahålla information som behövs hos Skatteverket bl.a. för fastställande av underlag för skatter och avgifter. Av 1 kap. 5 § följer att uppgifter som behandlas enligt 1 kap.

4 § även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Enligt 2 kap. 1 § SdbL ska det i beskattningsverksamheten finnas en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de ändamål som anges i 1 kap. 4 och 5 §§ (beskattningsdatabas).

I 2 kap. 2 § SdbL anges att uppgifter om personer som omfattas av verksamhet enligt 1 kap. 4 § 1–9 får behandlas i databasen. Även uppgifter om andra personer får behandlas om det behövs för handläggningen av ett ärende.

Lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet innehåller en uppräknning av vilka slags uppgifter som får behandlas i beskattningsdatabasen. Enligt 2 kap. 3 § första stycket 1–5 och 11 SdbL gäller det bl.a. uppgifter om

- en fysisk persons identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden
- en juridisk persons identitet, säte, ägarförhållanden samt firmatecknare och andra företrädare
- registrering för skatter och avgifter
- underlag för fastställande av skatter och avgifter
- bestämmande av skatter och avgifter
- beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett ärende.

I 2 kap. 3 § sista stycket SdbL finns vidare ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i databasen enligt första stycket.

Enligt 2 kap. 8 b § får Migrationsverket ha direktåtkomst till uppgifter i Skatteverkets beskattningsdatabas om uppgifterna behövs i ett ärende om dagersättning åt asylsökande enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Direktåtkomsten får endast omfatta uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren och uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

Kronofogdemyndigheten, Tullverket, kommunernas socialnämnder, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen får också ha direktåtkomst till vissa uppgifter i beskattningsdatabasen, i första hand om dessa uppgifter behövs i vissa särskilt angivna ärenden (2 kap. 8, 8 a, 8 c och 8 d §§ SdbL). När det gäller direktåtkomst för Kronofogdemyndigheten och Tullverket anges att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter och handlingar direktåtkomsten får omfatta. I fråga om

Arbetsförmedlingens direktåtkomst anges att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela ytterligare föreskrifter om begränsningar av direktåtkomsten.

I 2 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, förkortad SdbF, har regeringen specificerat vilka uppgifter som får behandlas i beskattningsdatabasen. I samma paragraf anges också att Skatteverket får meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i beskattningsdatabasen.

Enligt 8 a § första stycket SdbF ska uppgifter på begäran av Migrationsverket lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning som behövs för handläggning av ansökningar om eller kontroll av

- uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1, 10 eller 15 a § utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL, och arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket samma lag
- uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § andra stycket och 10 § UtL
- uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning (EU-blåkort) enligt 6 a kap. UtL
- tillstånd för företagsintern förflyttning (ICT-tillstånd) eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse enligt 6 b kap. UtL
- tillstånd för säsongarbete enligt 6 c kap. UtL.

De uppgifter som ska lämnas till Migrationsverket är enligt 8 a § andra stycket SdbF uppgifter som avses i 2 kap. 3 § första stycket 1–5 och 11 SdbL (se ovan).

I 8 b § SdbF föreskrivs att uppgifter ska lämnas ut från beskattningsdatabasen till Migrationsverket i den utsträckning det behövs för beräkning eller kontroll av dagersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. De uppgifter som ska lämnas ut är uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen, identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren och uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser. Vidare anges att Migrationsverket har rätt att ta del av uppgifterna vid direktåtkomst till beskattningsdatabasen enligt 2 kap. 8 b § SdbL.

3.4 Behandling av personuppgifter hos Kronofogdemyndigheten

Frågan om behandling av personuppgifter hos Kronofogdemyndigheten regleras i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

I 2 kap. 1 § nämnda lag anges att det i Kronofogdemyndighetens verksamhet med utsökning och indrivning ska finnas en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för vissa särskilt angivna ändamål (utsöknings- och indrivningsdatabas).

Av 2 kap. 2 och 3 §§ samma lag framgår att uppgifter får behandlas i databasen bl.a. för att tillhandahålla information som behövs i Kronofogdemyndighetens och Skatteverkets verksamhet för verkställighet eller annan åtgärd som särskilt åligger Kronofogdemyndigheten enligt utsökningsbalken eller annan författning samt för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. I databasen får enligt 2 kap. 4 § uppgifter behandlas om personer som omfattas av viss verksamhet som Kronofogdemyndigheten och Skatteverket bedriver, och om andra personer om det behövs för handläggningen av ett mål.

Av 2 kap. 5 § första stycket 3 lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet framgår att bl.a. uppgifter om en enskilds ekonomiska förhållanden får behandlas i databasen. I 2 kap. 5 § sista stycket finns ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i databasen enligt första stycket.

Tillgången till personuppgifter ska enligt 2 kap. 26 § nämnda lag begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om tillgången till personuppgifter.

Tullverket, Säkerhetspolisen och i förekommande fall Skatteverket får enligt 2 kap. 27 § samma lag ha direktåtkomst till vissa uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om vilka uppgifter direktåtkomst får omfatta.

I 2 § förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet anges närmare vilka uppgifter som får behandlas i utsöknings- och indrivningsdatabasen, t.ex. uppgifter om konkurs. Av 6–8 §§ nämnda förordning framgår att Kronofogdemyndigheten får meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i databaserna och att vissa uppgifter ska lämnas ut på begäran från Tullverket, Skatteverket och Säkerhetspolisen. I förordningen föreskrivs alltså inte att nämnda myndigheter ska ha direktåtkomst trots att en sådan möjlighet finns enligt 2 kap. 27 § lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet. I 11 § förordningen anges att utlämnande av vissa uppgifter får göras på medium för automatiserad behandling, om det inte finns hinder mot det enligt någon författning.

3.5 Behandling av personuppgifter hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

När det gäller Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten finns motsvarande regler om behandling av personuppgifter i 114 kap. socialförsäkringsbalken (SFB).

Socialförsäkringsdatabasen utgörs enligt 114 kap. 2 och 5 §§ SFB av den samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamhet som gäller förmåner enligt socialförsäkringsbalken samt andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

Av 114 kap. 7–10 §§ SFB framgår för vilka ändamål personuppgifter får behandlas. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får i sin verksamhet behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att exempelvis handlägga ärenden och för att tillhandahålla information som behövs t.ex. som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd åt enskilda i den verksamhet som bedrivs av Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna. Även personuppgifter som behandlas för att tillhandahålla information utanför den egna myndigheten på grund av en sådan bestämmelse om skyldighet att lämna ut uppgifter till andra myndigheter som avses i 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, får behandlas.

Personuppgifter får vidare behandlas för andra ändamål, under förutsättning att det inte görs på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Vissa ytterligare regler om behandling av personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen finns i 114 kap. 11–16 §§ SFB. Enligt 114 kap. 14 § får endast sådana personuppgifter behandlas som avser personer som omfattas eller har omfattats av verksamhet enligt de ändamål som anges i 114 kap. 7 §, eller personer om vilka uppgifter på annat sätt behövs för handläggningen av ett ärende.

Av 114 kap. 17 § SFB framgår att behörighet för åtkomst till socialförsäkringsdatabasen inom socialförsäkringens administration ska tilldelas genom en särskild handling i enlighet med föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Behörighet för åtkomst till socialförsäkringsdatabasen och till personuppgifter hos Migrationsverket ska begränsas till vad som behövs för att den enskilda tjänstemannen ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

I 114 kap. 18 och 19 §§ SFB anges att direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är tillåten endast i den utsträckning som anges i lag eller förordning, för vissa angivna ändamål och för de personkategorier som på grund av sina arbetsuppgifter behöver tillgång till uppgifterna.

Därutöver får Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna under vissa villkor ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen. En socialnämnd får ha direktåtkomst först sedan Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten har försäkrat sig om att handläggare hos socialnämnden bara kan ta del av uppgifter

om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden (114 kap. 21 och 22 §§ SFB).

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska genom särskilda åtgärder kontrollera efterlevnaden av detta kapitel (114 kap. 34 § SFB). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om kontrollen.

I förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration ges föreskrifter om sådan behandling av personuppgifter som omfattas av 114 kap. SFB.

Av 2 § nämnda förordning följer att utöver de fall som anges i 114 kap. 15 § första stycket SFB får för de ändamål som avses i det stycket och med beaktande av de begränsningar som anges i samma stycke samt i 114 kap. 11 och 12 §§ SFB, i socialförsäkringsdatabasen behandlas uppgifter i en handling som kommit in i ett ärende och sådana uppgifter i en handling som upprättats i ett ärende som är nödvändiga för ärendets handläggning samt uppgifter om exempelvis kön, civilstånd, medborgarskap, födelseort, studiemedel och andra ekonomiska förhållanden, värnpliktstjänstgöring, utbildning, yrke och arbetsuppgifter, arbetssökande, arbetsgivare, arbetsställe och vilken bransch den registrerade är verksam i, preliminärskatt, inkomstbeskattning, fastighetstaxering och den registrerade hos Migrationsverket som behandlas med stöd av 11 och 13 §§ utlänningsdatalagen (2016:27).

När det gäller direktåtkomst till vissa uppgifter i socialförsäkringsdatabasen finns i förordningen särskilda bestämmelser för Centrala studiestödsnämnden, arbetslöshetskassorna, Arbetsförmedlingen, kommuner och regioner samt socialnämnder.

I 8 § förordningen anges att Försäkringskassan får meddela föreskrifter om formerna för tilldelning av behörighet för åtkomst till socialförsäkringsdatabasen genom en särskild handling, vilka uppgifter i socialförsäkringsdatabasen Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får ha direktåtkomst till och formerna för direktåtkomsten. Vidare får Försäkringskassan meddela föreskrifter om vilka uppgifter i socialförsäkringsdatabasen som Statens tjänstepensionsverk och det för kommunerna och regionerna gemensamma organet för administration av personalpensioner får ha direktåtkomst till.

Av 1 § förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter framgår att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten utöver vad som annars följer av lag eller förordning är skyldiga att lämna uppgifter till andra myndigheter enligt denna förordning. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska enligt 3 § 12 samma förordning på begäran lämna uppgifter om enskildas adress, deras arbetsgivares namn och adress samt enskildas ekonomiska förhållanden och den

tidsperiod en utgiven ersättning avser till Migrationsverket, om uppgifterna behövs i ärenden där.

I Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 2004:1) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration finns bestämmelser om t.ex. tilldelning och återkallande av behörighet för åtkomst till uppgifter i socialförsäkringsdatabasen samt om säkerhetsrutiner, information och utbildning.

3.6 Regleringen i offentlighets- och sekretesslagen

I 37 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess i Migrationsverkets verksamhet för kontroll av utlänningar. Regleringen innehåller ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för att uppgiften inte är offentlig.

Bestämmelser om sekretess i Skatteverkets verksamhet finns främst i 27 kap. OSL. Regleringen innebär bl.a. att sekretessen för uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts beskattningsdatabasen med några få undantag är absolut.

För Kronofogdemyndigheten regleras frågan om sekretess för uppgifter i utsoknings- och indrivningsdatabasen i första hand i 34 kap. OSL. Regleringen innehåller ett omvänt skaderekvisit (presumtion för att uppgiften inte är offentlig).

När det gäller Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten finns sekretessbestämmelser främst i 28 kap. OSL. Regleringen innehåller ett s.k. rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för att uppgiften är offentlig.

4 Överväganden och förslag

Migrationsverket ska i lag ges möjlighet till direktåtkomst till vissa särskilt angivna uppgifter från Skatteverket (beskattningsdatabasen), Kronofogdemyndigheten (utsöknings- och indrivningsdatabasen) samt Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten (socialförsäkringsdatabasen), om uppgifterna behövs för handläggning av ansökningar om eller kontroll av uppehållstillstånd och arbetstillstånd m.m.

Bestämmelser om att Migrationsverket får ha direktåtkomst till vissa uppgifter ska tas in i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet och socialförsäkringsbalken.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska ges befogenhet att meddela bestämmelser om omfattningen av direktåtkomsten samt om behörighet och säkerhet.

4.1 Vissa begrepp

Av betänkandet Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden framgår att det inte finns någon legaldefinition av begreppet direktåtkomst (SOU 2016:91 s. 85 f.). Utredningen anförde att med direktåtkomst avses vanligtvis att någon har direkt tillgång till någon annans register eller databas och på egen hand kan söka efter information, men utan att kunna påverka innehållet i registret eller databasen. Den som är personuppgiftsansvarig för registret eller databasen har inte någon kontroll över vilka uppgifter som mottagaren vid ett visst söktillfälle tar del av. Den myndighet som lämnat ut uppgifter genom direktåtkomst fattar således inte något beslut om att lämna ut de uppgifter som den som har direktåtkomst tar del av i varje enskilt fall. Begreppet bör definieras på så sätt att det är fråga om en direktåtkomst om en myndighet hos en annan myndighet har en sådan teknisk tillgång till upptagningar som avses i 2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen, dvs. upptagningen ska vara tillgänglig med tekniska hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.

Högsta förvaltningsdomstolen uttalar i avgörandet HFD 2015 ref. 61 att lagstiftaren varit medveten om avsaknaden av entydiga begrepp och att beskrivningarna av begreppen direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling inte ger några tydliga hållpunkter för hur begreppen ska förstås när det gäller helt automatiserade system för utbyte av uppgifter mellan myndigheter. Domstolen anger att gränsdragningen mellan vad som är direktåtkomst och annat utlämnande på medium för automatiserad behandling beror på om den aktuella upptagningen kan anses förvarad hos den mottagande myndigheten enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen. I det aktuella målet kunde socialnämnderna inte på egen hand söka information i socialförsäkringsdatabasen, utan ett utlämnande genom Försäkringskassans

datasystem Lefi Online förutsatte att Försäkringskassan reagerade på en begäran om att de efterfrågade uppgifterna ska lämnas ut. Försäkringskassan fick därigenom anses förfoga över frågan om huruvida uppgifter ska lämnas ut och i så fall vilka uppgifter. Förfarandet ansågs inte vara att betrakta som direktåtkomst.

4.2 Migrationsverkets behov av uppgifter

Utredningen om åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden angav att för att Migrationsverket ska kunna handlägga ärenden om uppehållstillstånd och arbetstillstånd behöver myndigheten tillgång till uppgifter av ekonomisk art från Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Försäkringskassan om både arbetsgivare och arbetskraftsinvandrare, bl.a. för att kontrollera tillförlitligheten i de uppgifter som lämnats i ansökan och att anställningsvillkoren är uppfyllda och för att motverka utnyttjande och missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring (SOU 2016:91 s. 89).

Utredningen anförde att det kan gälla uppgifter i beskattningsdatabasen om arbetskraftsinvandrares lön, vilken arbetsgivare som betalat ut lönen, omfattningen av arbetet och anledningen till eventuell frånvaro från arbetsplatsen. Vidare behöver Migrationsverket uppgifter om arbetsgivarens rörelse såsom organisationsform, verksamhetens art, antal anställda, omsättning, resultat samt inbetalda skatter och avgifter. Migrationsverket har även behov av uppgifter om förvärvsinkomst, fastställd och preliminär, och uppgift om underlag som lämnats av arbetsgivare om personer som fått förvärvsinkomst. Med underlag avses uppgift som rör inkomstens storlek, inkomsttyp och period som ersättningen avser. Preliminär fastställd förvärvsinkomst behövs för att Migrationsverket, i avvaktan på beslut om slutlig skatt, ska kunna kontrollera att den sökande lämnat samma uppgifter om erhållen lön till Skatteverket som till Migrationsverket. Migrationsverket behöver också uppgift om skatter och avgifter som överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivningsåtgärder respektive uppgift om beslutade arbetsgivaravgifter. Från Skatteverket behövs slutligen uppgift om skatteform respektive uppgift om återkallelse av godkännande för F-skatt (s. 89 f.).

Enligt utredningen har Migrationsverket även behov av att få del av uppgifter från utsöknings- och indrivningsdatabasen hos Kronofogdemyndigheten om fysiska och juridiska personers skulder i allmänna och enskilda mål och om konkurs har beslutats och om betalningsanmärkning rörande privatperson och enskild firma (s. 90).

När det gäller Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens socialförsäkringsdatabas uppgav utredningen att det finns behov av uppgifter om inlämnad ansökan om föräldrapenning respektive utbetald föräldrapenning samt uppgifter om omfattning av sjukfrånvaro respektive av utbetald sjukpenning. För att bedöma om det finns ett bakomliggande beslut om assistansersättning i de fall

där någon anger ett sådant arbete som grund för uppehållstillstånd behövs uppgift om beviljade timmar för personlig assistans. På så sätt kan Migrationsverket i ett så tidigt skede som möjligt undersöka om det finns en riktig anställning. De uppgifter som Migrationsverket efterfrågar från nämnda myndigheter är av betydelse för att Migrationsverket ska kunna handlägga ansökningar om uppehållstillstånd och arbetstillstånd, för kontroller genom efterkontroller och för ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd på ett rättssäkert och effektivt sätt (SOU 2016:91 s. 90 f.).

Migrationsverket angav i en hemställan den 11 november 2019 behov av uppgifter i socialförsäkringsdatabasen och beskattningsdatabasen om

utbetalning för privatperson från Försäkringskassan

- inlämnad ansökan om föräldrapenning samt utbetald föräldrapenning
- omfattning av sjukfrånvaro och av Försäkringskassan utbetald sjukpenning och sjukersättning
- bostadsbidrag
- förvärvsinkomst, fastställd som preliminär, för enskilda och juridiska personer
- underlag som lämnats av arbetsgivare avseende person som erhållit förvärvsinkomst
- beslutade arbetsgivaravgifter samt inbetalade sociala avgifter och andra skatter
- skatteform, moms, arbetsgivarstatus respektive uppgift om återkallelse av F-skatt
- sanktioner för företag
- skatteskuld för fysiska och juridiska personer.

Regeringen har därefter beslutat om förordningsändringar som innebär att uppgifter på begäran ska lämnas ut från beskattningsdatabasen och socialförsäkringsdatabasen till Migrationsverket, dvs. inte genom direktåtkomst.

Förordningsändringarna omfattar dock inte uppgifter i utsöknings- och indrivningsdatabasen hos Kronofogdemyndigheten. Vidare föreslog Utredningen om åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden, på basis av vad Migrationsverket uppgav om sitt behov, att Migrationsverket skulle få medges direktåtkomst till uppgifter som avses i 5 § första stycket 3 lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet om uppgifterna behövdes vid handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd och arbetstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1 och 6 kap. 2 § första stycket UtIL eller kontroll av arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtIL (s. 85 f.).

4.3 Direktåtkomst och integritet

Som Utredningen om åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden noterade har de myndigheter som Migrationsverket efterfrågar personuppgifter från, s.k. värmyndigheter, ett annat verksamhetsområde än Migrationsverket (SOU 2016:91 s. 91 f.). Det kan innebära ett intrång i de registrerades personliga integritet, eftersom uppgifterna har samlats in av en annan myndighet för helt andra ändamål än de som blir aktuella för Migrationsverket. Vidare innebär direktåtkomst till uppgifter typiskt sett att risken för kränkningar av den enskildes integritet blir större. De uppgifter som Migrationsverket efterfrågade utgör en stor mängd information från olika register och databaser och det ökade flödet väcker frågor om vilka risker för obehöriga intrång i den personliga integriteten som detta kan medföra. Med hänsyn till integritetsaspekten förutsätts det att direktåtkomst verkligen begränsas till sådana uppgifter som Migrationsverket har behov av. Utredningen uppgav att det saknades anledning att ifrågasätta att Migrationsverket behöver de uppgifter som angetts för att kunna utföra sitt uppdrag när det gäller tillämpningen av reglerna för arbetskraftsinvandring och att direktåtkomst till de uppgifterna kan anses vara motiverad.

Utredningen påtalade även att det framgår av 16 § utlänningsdatalagen att tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som varje tjänsteman behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. De anställda ska alltså bara få tillgång till de uppgifter som de behöver för att hantera enskilda ärenden. De ska tekniskt vara förhindrade från att ha tillgång till den överskottsinformation som följer av direktåtkomst, dvs. information som är tekniskt tillgänglig men som mottagarmyndigheten inte får använda i ett enskilt fall eller ta del av utan att vissa förutsättningar är uppfyllda. I första hand är det Migrationsverket som i egenskap av mottagarmyndighet ska ansvara för detta. Samtidigt är den myndighet som medger direktåtkomst skyldig att innan direktåtkomst medges försäkra sig om att Migrationsverket har en acceptabel säkerhetsnivå, exempelvis system för behörighet och loggning av transaktioner och tillsyn. Det är också av betydelse för att stärka integriteten att Migrationsverket och respektive värmyndighet regelbundet utbildar sina anställda i vad som gäller vid direktåtkomsten och att det finns tydliga instruktioner (s. 92).

Vidare betonade utredningen vikten av att enskilda personer som berörs av direktåtkomst informeras om denna på lämpligt sätt (s. 92).

Utredningen tog även upp att direktåtkomst anses innebära särskilda risker för otillbörligt integritetsintrång. Ett skäl till det är att de upptagningar som direktåtkomsten avser blir allmänna handlingar hos en mottagande myndighet (86 f.). Allmänna handlingar är som huvudregel offentliga, och rätten att ta del av dem får begränsas endast av de skäl som anges i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och endast om det anges i lag. Utredningen uppgav vidare att frågan om huruvida

en myndighet bör få direktåtkomst till information som finns hos en annan myndighet måste bedömas genom en avvägning mellan de skäl som talar för en sådan åtkomst och de integritetsskäl som talar emot. Vid bedömningen får hänsyn till den personliga integriteten vägas mot bl.a. behovet av ökad effektivitet hos myndigheterna och möjligheten att kunna ge bättre service till enskilda.

Utredningen tog i sitt betänkande upp att direktåtkomst för Migrationsverket medför en snabbare och effektivare handläggning av ansökningar om permanent uppehållstillstånd på grund av arbete, uppehållstillstånd och arbetstillstånd, efterkontroller och ärenden om återkallelse. Förkortade handläggningstider innebär också en förbättrad service mot enskilda. Vidare kan en effektivare handläggning bidra till att motverka missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring. Direktåtkomst kan även innebära effektivitetsvinster för Migrationsverket och värmyndigheten, eftersom Migrationsverket på egen hand kan söka fram informationen. Utredningen bedömde att de samhällsintressen som gynnas av en direktåtkomst väger tyngre än de integritetsrisker som talar emot, och att direktåtkomst därför inte bör leda till oacceptabla intrång i den personliga integriteten under förutsättning att direktåtkomsten omgärdas av integritetsskyddsåtgärder och att regleringen utformas på ett visst angett sätt (SOU 2016:91 s. 95).

4.4 Direktåtkomst och sekretess

Utredningen om åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden uppgav bl.a. följande när det gäller frågan om direktåtkomst för Migrationsverket hos andra myndigheter och sekretess (s. 93 f.).

När det gäller de uppgifter som efter direktåtkomst används i Migrationsverkets ärendehandläggning, dvs. när uppgifterna från Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Försäkringskassan förs in i Migrationsverkets verksamhet, gäller följande.

Sekretess gäller för uppgifterna hos Migrationsverket enligt 37 kap. 1 § OSL som är primärt tillämplig hos Migrationsverket. Den sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit. Även de sekretessbestämmelser som är tillämpliga hos värmyndigheterna kan bli tillämpliga hos Migrationsverket genom att sekretessen har överförts till myndigheten enligt 11 kap. 4 § OSL. Vid denna konkurrens ska den tidigare nämnda bestämmelsen 11 kap. 8 § OSL tillämpas. I detta fall innebär det att Migrationsverkets primära sekretessregler enligt 37 kap. 1 § OSL har företräde framför sekundära sekretessregler, dvs. sekretessreglerna hos värmyndigheterna. Sammanfattningsvis innebär detta att de uppgifter som Migrationsverket får från Skatteverket och använder i ärendehandläggningen får ett något mindre starkt sekretesskydd hos Migrationsverket, eftersom uppgifterna omfattades av absolut sekretess hos Skatteverket. För uppgifter från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten blir sekretesskyddet däremot något

starkare och för Kronofogdemyndigheten oförändrat. Eftersom sekretessen hos Migrationsverket för uppgifter från Skatteverket är något mindre stark än hos Skatteverket, uppkommer frågan om det finns behov av ett starkare sekretesskydd för dessa uppgifter när de finns hos Migrationsverket än vad som gäller enligt 37 kap. 1 § OSL. En grundläggande princip enligt sekretessreglering är att behovet av och styrkan i en sekretess inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Det måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. Denna avvägning kan falla ut på olika sätt hos olika myndigheter och inom olika områden. Att uppgifterna omfattas av absolut sekretess i beskattningsverksamheten har huvudsakligen motiverats av hänsyn till den enskildes integritet. I fråga om uppgifter i ärenden hos Migrationsverket har lagstiftaren ansett att ett omvänt skaderekvisit är tillräckligt. Med undantag för uppgiften om deklarerad inkomst är den kategori av uppgifter som är aktuell för direktåtkomst även sådana uppgifter som redan i dag förekommer hos Migrationsverket i olika ärenden om bl.a. uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Uppgifterna från Skatteverket används av Migrationsverket för kontroll och komplettering av de uppgifter som den sökande lämnar in i ärendena.

Utredningen konstaterade i betänkandet att sekretesskyddet för aktuella uppgifter hos Migrationsverket inte behöver stärkas, om Migrationsverket skulle medges direktåtkomst till dem (SOU 2016:91 s. 94 f.).

4.5 Migrationsverket ges i lag en möjlighet till direktåtkomst

Utredningen om stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden lämnade i sitt betänkande Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden (SOU 2016:91) bl.a. ett förslag om att Migrationsverket ska få medges direktåtkomst hos Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Regeringen överlämnade därefter en proposition (prop. 2016/17:212) men utan något lagförslag om direktåtkomst för Migrationsverket.

Liknande förslag om att Migrationsverket ska få medges direktåtkomst för handläggningen av ansökningar om arbetstillstånd lämnades redan 2013 i departementspromemorian Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring (Ds 2013:57) och 2015 i betänkandet Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet (SOU 2015:73). Dessutom lyftes frågan om direktåtkomst för Migrationsverket i betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37). I departementspromemorian Genomförandet av ICT-direktivet (Ds 2017:3) påtalades att Migrationsverkets behov av direktåtkomst även gäller vid handläggningen av ansökningar om eller kontroll av tillstånd vid företagsintern förflyttning, både s.k. ICT-tillstånd och ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse med vissa tillägg av uppgifter från utsöknings- och indrivningsdatabasen. Vid genomförandet av säsongsanställningsdirektivet

uppmärksammades att Migrationsverket har behov av direktåtkomst också vid handläggningen av ansökningar om och kontroll av tillstånd för säsongarbete (Ds 2017:27). Direktåtkomst hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten avseende tillstånd för säsongarbete föreslogs inte, eftersom en säsongarbetare inte har rätt till sådana förmåner som registreras i socialförsäkringsdatabasen.

Enligt gällande ordning finns redan en möjlighet för Migrationsverket att få direktåtkomst till Skatteverkets beskattningsdatabas om uppgifterna behövs i ett ärende om dagersättning åt asylsökande. Vidare får Kronofogdemyndigheten, Tullverket, en socialnämnd, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen också ha direktåtkomst till beskattningsdatabasen. När det gäller utsköpnings- och inrivningsdatabasen hos Kronofogdemyndigheten får Tullverket, Säkerhetspolisen och Skatteverket ha direktåtkomst till denna. Till uppgifter i socialförsäkringsdatabasen får Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, arbetslöshetskassorna och kommunernas socialnämnder ha direktåtkomst.

Enligt 5 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket ska myndigheten vidta åtgärder för att motverka missbruk av regler. Det gäller enligt utskottet i högsta grad missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring. En viktig del i detta arbete är informationsutbytet mellan Migrationsverket och andra myndigheter. Möjlighet till åtkomst till uppgifter hos andra myndigheter är således av stor betydelse för att Migrationsverket effektivt ska kunna dels hantera ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd på grund av arbete, dels genomföra kontroller.

I Riksrevisionens granskningsrapport Ett välfungerande system för arbetskraftsinvandring (RiR 2016:32, s. 13) rekommenderar Riksrevisionen regeringen att säkerställa att Migrationsverket har förutsättningar för att korta handläggningstiderna utan att det går ut över den nödvändiga kontrollen. I det sammanhanget bör regeringen överväga det förslag om att ge Migrationsverket direktåtkomst till vissa registeruppgifter hos Skatteverket som Utlänningsdatautredningen har lagt.

Även om handläggningstiden har minskat för ansökningar om arbetstillstånd enligt Migrationsverkets årsredovisning för 2019 anser utskottet att det är viktigt att fortsatt effektivisera handläggningen.

Utskottet kan konstatera att det finns ett starkt behov av ett effektivt informationsutbyte av vissa uppgifter i ärenden om arbetstillstånd och uppehållstillstånd m.m. Riksdagen tillkännagav också redan under riksmötet 2016/17 att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag om att införa direktåtkomst för Migrationsverket till vissa uppgifter hos andra myndigheter (bet. 2016/17:SfU17, rskr. 2016/17:236). Riksdagen uttalade att frågan om direktåtkomst för Migrationsverket är av största betydelse för att verket ska

kunna förhindra missbruk av regelverket för arbetskraftsinvandring och kunna handlägga arbetstillståndsärenden så snabbt som möjligt.

Trots riksdagens tillkännagivande och ett senare tillkännagivande om att regeringen bör vidta ytterligare åtgärder för att utveckla regelverket och tillämpningen av regelverket för arbetskraftsinvandringen, där möjligheten till direktåtkomst påtalades, (bet. 2016/17:SfU22, rskr. 2016/17:318) har regeringen inte gått vidare med förslag om direktåtkomst för Migrationsverket för handläggningen av ansökningar om eller kontroll av uppehållstillstånd och arbetstillstånd m.m.

För att få till stånd ett informationsutbyte hemställde Migrationsverket om vissa sekretessbrytande förordningsändringar i november 2019. Migrationsverket anger i sin hemställan att ett behov av att få tillgång till uppgifter hos andra myndigheter gäller handläggning av ansökningar i eller kontroll av ärendekategorier om

- uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 5 § andra stycket och 5 kap. 10 § UtIL,
- uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1, 5 kap. 10 §, 5 kap. 15 a § och 6 kap. 2 § första stycket UtIL,
- uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning, s.k. EU-blåkort enligt 6 a kap. UtIL,
- tillstånd för företagsintern förflyttning, s.k. ICT-tillstånd, eller sådant tillstånd för rörlighet för längre vistelse enligt 6 b kap. UtIL, eller
- tillstånd för säsongarbete enligt 6 c kap. UtIL.

Utskottet föreslår att Migrationsverket ska få möjlighet till direktåtkomst till vissa uppgifter om de behövs för handläggning av ansökningar om eller kontroll av alla de ärendekategorier som Migrationsverket anger ovan i sin hemställan.

Utskottet anser att det från ett integritetsperspektiv ska framgå av lag att Migrationsverket får ha direktåtkomst till vissa uppgifter i de berörda myndigheternas databaser. Att i lag ge Migrationsverket möjlighet att ha direktåtkomst är något som har föreslagits av flera utredningar och i flera promemorior. Utskottet kan även konstatera att Datainspektionen vid utskottets sammanträde den 11 februari 2020 uppgav att en lagreglering är mer stabil och förutsägbar. Tydligheten för den enskilde blir enligt Datainspektionen alltid bättre med lagstiftning.

Vid ett införande av direktåtkomst för Migrationsverket hos andra myndigheter bör enligt utskottets bedömning Migrationsverket, som Utredningen om åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandras ställning på arbetsmarknaden föreslog, även ges möjlighet att få tillgång till uppgifter i Kronofogdemyndighetens utsoknings- och indrivningsdatabas. Som utredningen påpekar kan direktåtkomst anses innebära särskilda risker för integritetsintrång. Utskottet delar utredningens

bedömning när det gäller avvägningen mellan samhällsintressen som gynnas av en direktåtkomst och de integritetsrisker som talar emot. Utskottet anser att direktåtkomsten leder till ökad effektivitet och kortare handläggningstider, något som gynnar både arbetskraftsinvandrare och de företag som vill anställa dem. Avvägningen gäller även med hänsyn till att utskottets förslag medger direktåtkomst till uppgifter som behövs för handläggning och kontroll av fler ärendekategorier, som exempelvis uppehållstillstånd och arbetstillstånd för att bedriva näringsverksamhet och för högkvalificerad anställning. Vid en sammantagen bedömning måste fördelarna med direktåtkomst anses väga tyngre än det ingrepp som det kan innebära i den personliga integriteten.

Utskottet delar också utredningens bedömningar att sekretesskyddet för uppgifter från beskattningsdatabasen hos Migrationsverket inte behöver stärkas, om Migrationsverket skulle medges direktåtkomst till dem.

Mot denna bakgrund och i syfte att öka förutsebarheten för den enskilde bör det således i lag införas bestämmelser om att ge Migrationsverket möjlighet att ha direktåtkomst till vissa databaser hos Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Bestämmelserna bör också tillåta regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om omfattningen av direktåtkomsten samt om behörighet och säkerhet. Utskottets förslag innebär att dessa bestämmelser som medger direktåtkomst tas in i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet och socialförsäkringsbalken.

Migrationsverkets ändamål för direktåtkomsten bör anges i lag och begränsas till om uppgifterna behövs för handläggning av ansökningar om eller kontroll av uppehållstillstånd och arbetstillstånd för arbete, för att bedriva näringsverksamhet, högkvalificerad anställning, företagsintern förflyttning eller säsongarbete. Direktåtkomsten hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör emellertid inte omfatta handläggning av ansökningar om eller kontroll av tillstånd för säsongarbete, eftersom en säsongarbetare inte har rätt till sådana förmåner som registreras i den databasen.

För att direktåtkomst ska kunna ges krävs sekretessbrytande bestämmelser så att Migrationsverket har rätt att ta del av de uppgifter som omfattas av direktåtkomsten.

Vid ett införande av direktåtkomst för Migrationsverket bör en närmare precisering av vilka uppgifter som Migrationsverket får ha direktåtkomst till tas in i andra författningar än lag. Detta gäller även bestämmelser om att värmyndigheterna inte får medge Migrationsverket direktåtkomst innan de har förvisat sig om att Migrationsverket verkligen uppfyller krav på behörighet och säkerhet. Värmyndigheterna bör också få meddela närmare föreskrifter om vad som krävs i fråga om behörighet och säkerhet för att Migrationsverket ska

medges direktåtkomst till myndighetens uppgifter. Syftet med sådana bestämmelser är att betona vikten av att direktåtkomsten inte medges lättvindigt utan att säkerhetsaspekterna noggrant har övervägts.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2021.

Bedömning: Det finns inget behov av övergångsbestämmelser.

Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Det bedöms att lagändringarna kan träda i kraft den 1 januari 2021.

Det bedöms inte finnas något behov av övergångsbestämmelser.

6 Konsekvenser

Bedömning: Förslagen innebär att Migrationsverket får ha direktåtkomst till uppgifter i Skatteverkets beskattningsdatabas, Kronofogdemyndighetens utsökings- och indrivningsdatabas samt Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens socialförsäkringsdatabas för handläggning av ansökningar om eller kontroll av uppehållstillstånd och arbetstillstånd m.m. Åtgärden väntas effektivisera Migrationsverkets arbete.

När Utredningen om åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden lämnade sitt förslag om att Migrationsverket skulle få medges direktåtkomst till vissa uppgifter hos Skatteverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Kronofogdemyndigheten uppgavs bl.a. följande avseende förslagens konsekvenser. Utredningen bedömde att förslagen initialt skulle medföra vissa kostnader för berörda myndigheter, men att när det är upparbetat torde marginalkostnaden för själva hämtningen vara minimal (SOU 2016:91 s. 110 f.).

I betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37 s. 592) bedömde Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden att förslaget om direktåtkomst för Migrationsverket till vissa uppgifter hos Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten leder till effektivitetsvinster, inte minst på grund av att det informationsinhämtningsförfarande som redan i dag förekommer effektiviseras betydligt.

Utskottet bedömer att förslaget om direktåtkomst leder till stora effektivitetsvinster för Migrationsverket, vilket innebär kortare handläggningstider i de berörda ärendekategorierna. Även om det nu föreslås att det ska införas lagstiftning som medger Migrationsverket direktåtkomst hos vissa myndigheter för handläggning av ansökningar om eller kontroll av uppehållstillstånd och arbetstillstånd för fler ärendekategorier än utredningarna ovan föreslog finner utskottet inte skäl att göra en annan bedömning av förslagens konsekvenser.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

2 kap. Beskattningsdatabasen

8 b § Migrationsverket får ha direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen, om uppgifterna behövs i ett ärende om dagersättning åt asylsökande enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Direktåtkomsten *enligt första stycket* får endast omfatta

1. uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244),
2. identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och
3. uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

Migrationsverket får ha direktåtkomst till de uppgifter i beskattningsdatabasen som avses i 3 § första stycket 1–5 och 11 om uppgifterna behövs för handläggning av ansökningar om eller kontroll av

1. *uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1, 10 § eller 15 a § utlänningslagen (2005:716) och arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket samma lag,*
2. *uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 5 § andra stycket och 10 § utlänningslagen,*
3. *uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning (EU-blåkort) enligt 6 a kap. utlänningslagen,*
4. *tillstånd för företagsintern förflyttning (ICT-tillstånd) eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse enligt 6 b kap. utlänningslagen, eller*
5. *tillstånd för säsongarbete enligt 6 c kap. utlänningslagen.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om omfattningen av direktåtkomsten samt om behörighet och säkerhet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om direktåtkomst för Migrationsverket. Ändringarna har sin bakgrund i Migrationsverkets behov av uppgifter vid verkets handläggning av ansökningar om eller kontroll av ärenden som rör bl.a. uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 4.

I *andra stycket* tydliggörs att begränsningarna gäller för direktåtkomst enligt första stycket.

I *tredje stycket*, som är nytt, regleras vilka uppgifter i beskattningsdatabasen som Migrationsverket får ha direktåtkomst till och under vilka förutsättningar direktåtkomst får förekomma. Uppgifterna ska behövas vid handläggning av ansökningar om eller kontroll av vissa ärendekategorier som anges i stycket.

I *fjärde stycket*, som är nytt, finns en upplysning om att ytterligare bestämmelser om omfattningen av direktåtkomsten enligt tredje stycket samt om behörighet och säkerhet meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Vid införande av direktåtkomst bör en närmare precisering av vilka uppgifter som Migrationsverket får ha direktåtkomst till tas in i andra författningar än lag. Detta gäller även bestämmelser om att värmyndigheterna inte får medge Migrationsverket direktåtkomst innan de förvissat sig om att Migrationsverket verkligen uppfyller krav på behörighet och säkerhet. Värmyndigheterna bör också få meddela närmare föreskrifter om vad som krävs i fråga om behörighet och säkerhet för att Migrationsverket ska medges direktåtkomst till myndighetens uppgifter.

7.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet

2 kap. Kronofogdemyndighetens databaser

27 a § Migrationsverket får ha direktåtkomst till uppgifter i utsöknings- och indrivningsdatabasen som avses i 5 § första stycket 3 om uppgifterna behövs för handläggning av ansökningar om eller kontroll av

1. uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1, 10 § eller 15 a § utlänningslagen (2005:716) och arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket samma lag,

2. uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 5 § andra stycket och 10 § utlänningslagen,

3. uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning (EU-blåkort) enligt 6 a kap. utlänningslagen,

4. tillstånd för företagsintern förflyttning (ICT-tillstånd) eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse enligt 6 b kap. utlänningslagen, eller

5. tillstånd för säsongarbete enligt 6 c kap. utlänningslagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om omfattningen av direktåtkomsten samt om behörighet och säkerhet.

Paragrafen är ny. Paragrafen har sin bakgrund i Migrationsverkets behov av uppgifter vid verkets handläggning av ansökningar om eller kontroll av bl.a. uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 4.

I *första stycket* regleras vilka uppgifter i utsöknings- och indrivningsdatabasen som Migrationsverket får ha direktåtkomst till och under vilka förutsättningar direktåtkomst får förekomma. Uppgifterna ska behövas för handläggning av ansökningar om eller kontroll av vissa ärendekategorier som anges i paragrafen.

I *andra stycket* finns en upplysning om att ytterligare bestämmelser om omfattningen av direktåtkomsten samt om behörighet och säkerhet meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Vid införande av direktåtkomst bör en närmare precisering av vilka uppgifter som Migrationsverket får ha direktåtkomst till tas in i andra författningar än lag. Detta gäller även bestämmelser om att värmyndigheterna inte får medge Migrationsverket direktåtkomst innan de förvässat sig om att Migrationsverket verkligen uppfyller krav på behörighet och säkerhet. Värmyndigheterna bör också få meddela närmare föreskrifter om vad som krävs i fråga om behörighet och säkerhet för att Migrationsverket ska medges direktåtkomst till myndighetens uppgifter.

7.3 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

114 kap. Behandling av personuppgifter

23 § Migrationsverket får ha direktåtkomst till uppgifter i socialförsäkringsdatabasen om uppgifterna behövs för handläggning av ansökningar om eller kontroll av

1. uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1, 10 § eller 15 a § utlänningslagen (2005:716) och arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket samma lag,

2. uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 5 § andra stycket och 10 § utlänningslagen,

3. uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning (EU-blåkort) enligt 6 a kap. utlänningslagen, eller

4. tillstånd för företagsintern förflyttning (ICT-tillstånd) eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse enligt 6 b kap. utlänningslagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om omfattningen av direktåtkomsten samt om behörighet och säkerhet.

Paragrafen är ny och har sin bakgrund i Migrationsverkets behov av uppgifter vid verkets handläggning av ansökningar om eller kontroll av bl.a. uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 4.

I *första stycket* föreskrivs att Migrationsverket får ha direktåtkomst till uppgifter i socialförsäkringsdatabasen och under vilka förutsättningar direktåtkomst får förekomma. Uppgifterna ska behövas för handläggning av ansökningar om eller kontroll av vissa ärendekategorier som anges i paragrafen.

I *andra stycket* finns en upplysning om att ytterligare bestämmelser om omfattningen av direktåtkomsten samt om behörighet och säkerhet meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Vid införande av direktåtkomst bör en närmare precisering av vilka uppgifter som Migrationsverket får ha direktåtkomst till tas in i andra författningar än lag. Detta gäller även bestämmelser om att värmyndigheterna inte får medge Migrationsverket direktåtkomst innan de förvissat sig om att Migrationsverket verkligen uppfyller krav på behörighet och säkerhet. Värmyndigheterna bör också få meddela närmare föreskrifter om vad som krävs i fråga om behörighet och säkerhet för att Migrationsverket ska medges direktåtkomst till myndighetens uppgifter.