

Konstitutionsutskottets yttrande

1979/80:3 y

angående propositionen 1979/80:146 med förslag till skatteregisterlag

Till skatteutskottet

Genom protokollsutdrag den 10 april 1980 har skatteutskottet berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över bl. a. propositionen 1979/80:146 med förslag till skatteregisterlag.

Lagförslaget innebär ått registerföringen i fråga om inkomst- och förmögenhetstaxeringen samt den därmed sammanhängande uppbörden, som hittills har grundat sig på föreskrifter, meddelade av regeringen och riksskatteverket, lagregleras. Det föreslås att det inrättas dels ett centralt register för hela landet, dels regionala register, ett för varje län. I lagförslaget finns bl. a. bestämmelser om registrens ändamål och innehåll, om åtkomsten till uppgifterna i registren, om utlämnande av dessa på ADB-medium till annan myndighet samt om utlämnande av vissa uppgifter i registren till enskild. Vidare föreslås en följdändring i 17 a § lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

Som kan utläsas av det föregående är lagförslaget närmast att se som en lagreglering av det nya ADB-systemet (RS-systemet), vilket till större delen enligt riksdagens beslut införts fr. o. m. 1979 års taxering.

I 5-8 §§ i lagförslaget anges vilka uppgifter som skall eller får tas in i registren.

Terminalåtkomst till uppgifter i registren är begränsad enligt bestämmelser i 10 §. I princip innebär dessa regler att endast riksskatteverket har terminalåtkomst till det centrala registret i dess helhet, länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna till de uppgifter i detta som hänför sig till det egna länet. Till de regionala registren har resp. länsstyrelse eller lokal skattemyndighet terminalåtkomst.

För vissa särskilt integritetskänsliga uppgifter, dvs. de som anges i 7 § 16-18, finns ingen åtkomstmöjlighet genom avläsning på bildskärm, utan dessa uppgifter kan endast tas ut i form av datakort.

I propositionen är det i första hand 11 och 12 §§ förslaget till skatteregisterlag samt den föreslagna ändringen i sekretesslagen som berör utskottets ämnesområden. Utskottet begränsar därför sitt yttrande till dessa delar och till ett par frågor av formell karaktär.

I 11 § regleras möjligheten att lämna uppgifter till annan myndighet på medium för automatisk databehandling. Detta föreslås bli tillåtet endast om uppgifterna skall lämnas till den andra myndigheten enligt föreskrift i lag eller förordning eller efter regeringens medgivande. Beträffande icke

sekretessbelagda uppgifter kan regeringen uppdra åt datainspektionen att lämna sådant medgivande. Bestämmelsen är inte tillämplig "i fråga om utlämnande för beskattning".

Reglerna i 11 § är en följd av regelsystemet i den nya sekretesslagen att sekretessen också i princip skall gälla mellan skilda myndigheter. Vissa undantag har gjorts från denna regel. Sålunda gäller t. ex. sekretessen inte i förhållande till en annan myndighet när det föreligger uppgiftsskyldighet enligt lag eller förordning (14 kap. 1 § sekretesslagen). Vidare finns det en s. k. generalklausul i 14 kap. 3 § som föreskriver att sekretessbelagd uppgift får lämnas till annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse sekretessen skall skydda.

Enligt föredragande statsrådet bör en anpassning i stort av reglerna i skattelagstiftningen till den nya sekretesslagen övervägas ytterligare och tas upp i senare sammanhang. Han fortsätter:

I detta sammanhang bör man enligt min mening begränsa sig till att införa bestämmelser om utlämnande av uppgifter på ADB-medium till andra myndigheter. I skatteregisterlagen bör i huvudsaklig överensstämmelse med vad som har förordats av utredningen och DI slås fast att sådant utlämnande i princip skall beslutas av statsmakterna, vare sig det gäller hemliga uppgifter eller offentliga uppgifter. Också frågan om ett regelmässigt utlämnande av offentliga uppgifter på ADB-medium kan nämligen ibland rymma sådana avvägningar som det bör ankomma på statsmakterna och inte DI att fatta beslut om. Jag tänker bl. a. på utlämnande för samkörning med andra ADB-register i kontrollsyfte. Med hänsyn till att samma avvägning kan bli aktuell i fråga om utlämnande till myndighet i enstaka fall av uppgifter på ADB-medium anser jag att regeringen i princip bör besluta i dessa fall. Vad jag nu har sagt gäller främst utlämnande på ADB-medium till myndigheter utanför skatteområdet. Som jag tidigare har nämnt skall de nya ADB-registren betjäna flera olika myndigheter inom skatteområdet. Innan man har tagit ställning till den allmänna regleringen av utbytet av skatteuppgifter mellan olika myndigheter bör man enligt min mening inte införa något krav på författningsstöd för utbyte av ADB-information mellan de berörda skattemyndigheterna.

Jag föreslår således att det i skatteregisterlagen tas in bestämmelser av innebörd att uppgifter i skatteregistren inte får lämnas ut på ADB-medium till annan myndighet för annat än beskattningsändamål om det inte följer av lag eller förordning eller regeringen har medgivit det. Möjlighet bör dock finnas att låta DI medge utlämnande på ADB-medium såvitt gäller inte sekretessbelagda uppgifter. Bestämmelser härom bör också tas in i skatteregisterlagen. Jag återkommer till den närmare utformningen av bestämmelserna.

Enligt 1 kap 3 § sekretesslagen får uppgift för vilken sekretess gäller enligt sekretesslagen inte röjas för annan myndighet i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisar. Sekretesslagen är således i princip exklusiv i förhållande till annan lagstiftning. Detta får beträffande 11 § skatteregisterlagen till följd att sekretessbelagd uppgift av den art som åsyftas med stadgandet inte kan

lämnas till annan myndighet med mindre det i enlighet med undantagsstadgandet i 14 kap. 1 § sekretesslagen stadgas *uppgiftsskyldighet* i någon av de lagar eller förordningar vartill hänvisas i paragrafen. Föreligger däremot inte sådan skyldighet att lämna uppgifter tar sekretesslagens regler över och 11 § kan inte tillämpas om inte en hänvisning till skatteregisterlagen görs i sekretesslagen. Vidare bör framhållas, att enligt 14 kap. 8 § sekretesslagen kan regeringen för särskilt fall medge dispens från en sekretessregel när det är påkallat av synnerliga skäl. Den dispensregel som 11 § innehåller har fått en utformning som är generösare mot regeringen. Inte heller i detta hänseende kan emellertid sekretesslagens regelsystem förbigås.

Det bör även framhållas att sekretessen enligt den nya sekretesslagen inte följer en uppgift utanför det område eller den verksamhet som anges i det särskilda sekretesstadgandet. Skatteseekretessen behandlas i 9 kap. 1 § i den nya sekretesslagen. Sekretessen enligt detta stadgande tar sikte på myndighets verksamhet, som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt. Vidare finns det särskilda regler i 11, 12 och 13 kap. om att sekretessen följer en uppgift till vissa myndigheter (JO, JK, domstolar, revisionsmyndigheter m. fl.). Sekretessbelagd uppgift som med stöd av 11 § skatteregisterlagen lämnas ut till annan myndighet på medium för automatisk databehandling kan således bli offentlig hos den nya myndigheten, om sekretess inte särskilt medges enligt sekretesslagen.

Enligt 11 § tredje stycket i förslaget till skatteregisterlag jämfställs med utlämnande till annan myndighet utlämnande till annan verksamhetsgren inom samma myndighet. Det bör erinras om att bestämmelsen om sekretess mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet ändrades vid riksdagsbehandlingen av sekretesslagen. Sekretess mellan olika verksamhetsgrenar gäller således enligt nya sekretesslagen endast när verksamhetsgrenarna är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Då syftet med nu ifrågavarande bestämmelse i skatteregisterlagen synes vara att uppnå en anpassning till sekretesslagen, bör bestämmelsen ändras så att den överensstämmer med sekretesslagens lydelse enligt riksdagens beslut.

12 § i skatteregisterlagen har fått en lydelse som motsvarar bestämmelsen i 7 kap. 15 § sekretesslagen angående under vilka omständigheter folkbokföringsuppgifter kan sekretessbeläggas. I detta hänseende kan således ingen erinran riktas mot bestämmelsen. Däremot bör i sammanhanget pekas på bestämmelsen i 7 kap. 16 § sekretesslagen angående uppgifter i personregister enligt datalagen. Kan det i dessa fall antas att uppgiften skall användas för automatisk databehandling i strid mot datalagen liksom om det finns risk för att den skulle kunna användas på motsvarande sätt i utlandet med otillbörligt intrång i den personliga integriteten som följd får den enligt denna bestämmelse i sekretesslagen inte utlämnas. Bestämmelsen tar således över 12 § i skatteregisterlagen. Det kan vidare starkt ifrågasättas om inte uppgifterna, när de kommer från skattemyndighet, är sekretessbelagda

enligt 9 kap. 1 § sekretesslagen. I så fall är utlämnande inte tillåtet.

Den föreslagna ändringen i 1937 års sekretesslag är en följdändring till 12 § i skatteregisterlagen och eliminerar således den bristande överensstämmelse som annars skulle föreligga mellan skatteregisterlagen och denna lag för tiden innan den nya sekretesslagen träder i kraft.

Inrättande av personregister har inte ansetts hänförligt till sådana bestämmelser som enligt 8 kap. RF kräver stöd i lag eller annan författning. Att införandet av ifrågavarande register ändå getts lagform motiveras i propositionen med att skatteregister innehåller en omfattande information om de enskilda medborgarnas privata förhållanden. Redan på grund av att grundlagen inte kräver lagform fordras heller inte lagrådets hörande enligt 8 kap. 18 § RF innan lagen antas. Detta fordras emellertid i princip för ändringar i sekretesslagen. Med hänsyn till arten av ifrågavarande ändring torde dock lagrådets yttrande inte vara nödvändigt. Enligt bestämmelsen i 8 kap. 18 § RF borde dock en förklaring till att lagrådet inte hörts ha intagits i propositionen.

Det föreslås att skatteregisterlagen skall sättas i kraft på den dag då regeringen bestämmer. Ikraftträdandebestämmelser av detta slag har utskottet kritiserat i samband med dechargegranskningen (KU 1976/77:44 s. 21). Bl. a. uttalade utskottet att en så obestämd ikraftträdandebestämmelse inte är tillfredsställande från informationssynpunkt och att det därför är angeläget att en sådan ordning inte används annat än i undantagsfall och när det av alldeles speciella skäl är motiverat. I propositionen motiveras ikraftträdandebestämmelsen på följande sätt (s. 50):

Enligt min mening är det av värde att bestämmelserna kan träda i kraft snarast möjligt. I den mån den registerföring som föreskrivs i lagen skiljer sig från den som har påbörjats vid tiden för riksdagens beslut kan naturligtvis en viss omställningstid av tekniska skäl bli nödvändig. Denna tid kan vara svår att beräkna i förväg. Jag föreslår därför att regeringen bemyndigas besluta om tidpunkten för ikraftträdandet.

För den händelse skatteutskottet delar konstitutionsutskottets syn på ikraftträdandebestämmelsen får det ankomma på skatteutskottet att bestämma dag för ikraftträdandet. Även den föreslagna ändringen i sekretesslagen, för vilken ikraftträdandetiden satts till två veckor efter den dag då lagen enligt uppgift utkommit från trycket, bör i så fall kunna träda i kraft samtidigt.

Utskottet lägger i bilaga 1 fram förslag till sådan ändring av 11 § tredje stycket skatteregisterlagen som utskottet i det föregående förordat. Beträffande de påpekanden som utskottet i övrigt gjort är dessa av det slag att det

kan förutsättas att de beaktas i det fortsatta följdarbetet med sekretesslagen.

Stockholm den 24 april 1980

På konstitutionsutskottets vägnar

BERTIL FISKESJÖ

Närvarande: Bertil Fiskesjö (c), Hilding Johansson (s), Olle Svensson (s), Per Unckel (m), Yngve Nyquist (s), Wivi-Anne Cedercqvist (s), Gunnar Björck i Värmdö (m), Kurt Ove Johansson (s), Bengt Kindbom (c), Daniel Tarschys (fp), Kerstin Nilsson (s), Britta Hammarbacken (c), Sture Thun (s), Jan Prytz (m) och Eric Hägelmark (fp).

Bilaga 1

Förslag till skatteregisterlag

I propositionen föreslagen lydelse

Av konstitutionsutskottet föreslagen lydelse

11 §

Uppgifter i register enligt denna lag får lämnas ut till annan myndighet på medium för automatisk data-behandling endast om detta följer av lag eller förordning eller regeringen har medgivit det. Regeringen får uppdra åt datainspektionen att lämna sådant medgivande i fråga om uppgifter som inte omfattas av sekretess. Talan mot beslut av datainspektionen förs hos regeringen genom besvär.

Första stycket gäller inte i fråga om utlämnande för beskattning.

Med utlämnande till annan myndighet jämföras utlämnande till annan verksamhetsgren inom samma myndighet.

Uppgifter i register enligt denna lag får lämnas ut till annan myndighet på medium för automatisk data-behandling endast om detta följer av lag eller förordning eller regeringen har medgivit det. Regeringen får uppdra åt datainspektionen att lämna sådant medgivande i fråga om uppgifter som inte omfattas av sekretess. Talan mot beslut av datainspektionen förs hos regeringen genom besvär.

Första stycket gäller inte i fråga om utlämnande för beskattning.

Med utlämnande till annan myndighet jämföras utlämnande mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.