

**Från:** [REDACTED]  
**Till:** [registrator@arbetsformedlingen.se](mailto:registrator@arbetsformedlingen.se); [registrator@arbetsgivarverket.se](mailto:registrator@arbetsgivarverket.se); [arbetsmiljoverket@av.se](mailto:arbetsmiljoverket@av.se); [info@byggforetagen.se](mailto:info@byggforetagen.se); [huvudregistrator@ekobrottsmyndigheten.se](mailto:huvudregistrator@ekobrottsmyndigheten.se); [registrator@esv.se](mailto:registrator@esv.se); [info@foretagarna.se](mailto:info@foretagarna.se); [huvudkontoret; forvaltningsrattenimalmo@dom.se](mailto:huvudkontoret; forvaltningsrattenimalmo@dom.se); [jaf@jaf.se](mailto:jaf@jaf.se); [imy@imy.se](mailto:imy@imy.se); [registrator@jk.se](mailto:registrator@jk.se); [info@jamy.se](mailto:info@jamy.se); [kammarrattenistockholm@dom.se](mailto:kammarrattenistockholm@dom.se); [registrator@konj.se](mailto:registrator@konj.se); [kronofogdemyndigheten@kronofogden.se](mailto:kronofogdemyndigheten@kronofogden.se); [info@lo.se](mailto:info@lo.se); [registrator@lrf.se](mailto:registrator@lrf.se); [registrator@migrationsverket.se](mailto:registrator@migrationsverket.se); [info@npr.se](mailto:info@npr.se); [REDACTED]@svensktnaringsliv.se; [registrator@pensionsmyndigheten.se](mailto:registrator@pensionsmyndigheten.se); [registrator.kansli@polisen.se](mailto:registrator.kansli@polisen.se); [Regelrådet; justitieombudsmannen@jo.se](mailto:Regelrådet; justitieombudsmannen@jo.se); [registrator@skatteverket.se](mailto:registrator@skatteverket.se); [info@srfkonsult.se](mailto:info@srfkonsult.se); [sch@sch.se](mailto:sch@sch.se); [info@byggnads.se](mailto:info@byggnads.se); [remisser@svensktnaringsliv.se](mailto:remisser@svensktnaringsliv.se); [remiss@advokatsamfundet.se](mailto:remiss@advokatsamfundet.se); [kansli@saco.se](mailto:kansli@saco.se); [info@sverigesakassor.se](mailto:info@sverigesakassor.se); [registrator@skr.se](mailto:registrator@skr.se); [tillvaxtverket; info; registrator@aklagare.se](mailto:tillvaxtverket; info; registrator@aklagare.se); [forvaltningsrattenilulea@dom.se](mailto:forvaltningsrattenilulea@dom.se); [registrator@isf.se](mailto:registrator@isf.se); [registratur@kammarkollegiet.se](mailto:registratur@kammarkollegiet.se)  
**Kopia:** [betankande@elanders.com](mailto:betankande@elanders.com); [REDACTED]  
**Ärende:** Remiss av delbetänkande En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder för mot missbruk av välfärdssystemen (SOU 2023:47), Fi2023/02374  
**Datum:** den 19 september 2023 13:58:56  
**Bilagor:** [image001.png](#)  
[Remissmissiv SOU 2023-47.pdf](#)

---

[En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen - Regeringen.se](#)

Delbetänkande En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder för mot missbruk av välfärdssystemen (SOU 2023:47)

Remissinstanser

1. Arbetsförmedlingen
2. Arbetsgivarverket
3. Arbetsmiljöverket
4. Byggföretagen
5. Ekobrottsmyndigheten
6. Ekonomistyrningsverket
7. Företagarna
8. Försäkringskassan
9. Förvaltningsrätten i Luleå
10. Förvaltningsrätten i Malmö
11. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
12. Inspektionen för socialförsäkringen
13. Integritetsskyddsmyndigheten
14. Justitiekanslern
15. Jämställdhetsmyndigheten
16. Kammarkollegiet
17. Kammarrätten i Stockholm
18. Konjunkturinstitutet
19. Kronofogdemyndigheten
20. Landsorganisationen i Sverige
21. Lantbrukarnas Riksförbund
22. Migrationsverket

23. Näringslivets regelnämnd
24. Näringslivets Skattedelegation
25. Pensionsmyndigheten
26. Polismyndigheten
27. Regelrådet
28. Riksdagens ombudsmän
29. Skatteverket
30. Srf konsulterna
31. Statistiska centralbyrån
32. Svenska Byggnadsarbetareförbundet
33. Svenskt Näringsliv
34. Sveriges advokatsamfund
35. Sveriges akademikers centralorganisation
36. Sveriges a-kassor
37. Sveriges Kommuner och Regioner
38. Tillväxtverket
39. Tjänstemännens Centralorganisation
40. Åklagarmyndigheten

Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet **senast den 29 december 2023**. Svaren bör lämnas per e-post till [fi.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:fi.remissvar@regeringskansliet.se) och med kopia till [sofia.kinnunen.bengtsson@regeringskansliet.se](mailto:sofia.kinnunen.bengtsson@regeringskansliet.se). Ange diarienummer Fi2023/02374 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

**Myndigheter under regeringen** är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett

[beställningsformulär hos Elanders Sverige AB.](#)

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Linda Bolund Thornell  
Kansliråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: [betankande@elanders.com](mailto:betankande@elanders.com)

Hälsningar

**Lotta Nordqvist**

Finansdepartementet

Skatte- och tullavdelningen, Enheten för skatteadministration, skatteavtal och tullfrågor

103 33 Stockholm

Tfn 08-405 16 62

[lotta.nordqvist@regeringskansliet.se](mailto:lotta.nordqvist@regeringskansliet.se)

[www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)



**Regeringskansliet**



**Finansdepartementet**

Skatte- och tullavdelningen, Enheten för  
skatteadministration, skatteavtal och tullfrågor

**Delbetänkande En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder  
för mot missbruk av välfärdssystemen (SOU 2023:47)**

**Remissinstanser**

1. Arbetsförmedlingen
2. Arbetsgivarverket
3. Arbetsmiljöverket
4. Byggföretagen
5. Ekobrottsmyndigheten
6. Ekonomistyrningsverket
7. Företagarna
8. Försäkringskassan
9. Förvaltningsrätten i Luleå
10. Förvaltningsrätten i Malmö
11. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
12. Inspektionen för socialförsäkringen
13. Integritetsskyddsmyndigheten
14. Justitiekanslern
15. Jämställdhetsmyndigheten
16. Kammarkollegiet
17. Kammarrätten i Stockholm
18. Konjunkturinstitutet
19. Kronofogdemyndigheten

20. Landsorganisationen i Sverige
21. Lantbrukarnas Riksförbund
22. Migrationsverket
23. Näringslivets regelnämnd
24. Näringslivets Skattedelegation
25. Pensionsmyndigheten
26. Polismyndigheten
27. Regelrådet
28. Riksdagens ombudsmän
29. Skatteverket
30. Srf konsulterna
31. Statistiska centralbyrån
32. Svenska Byggnadsarbetareförbundet
33. Svenskt Näringsliv
34. Sveriges advokatsamfund
35. Sveriges akademikers centralorganisation
36. Sveriges a-kassor
37. Sveriges Kommuner och Regioner
38. Tillväxtverket
39. Tjänstemännens Centralorganisation
40. Åklagarmyndigheten

Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet **senast den 29 december 2023**. Svaren bör lämnas per e-post till [fi.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:fi.remissvar@regeringskansliet.se) och med kopia till [sofia.kinnunen.bengtsson@regeringskansliet.se](mailto:sofia.kinnunen.bengtsson@regeringskansliet.se). Ange diarienummer Fi2023/02374 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven

enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

**Myndigheter under regeringen** är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Linda Bolund Thornell  
Kansliråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: [betankande@elanders.com](mailto:betankande@elanders.com)

# En utvecklad arbetsgivardeklaration

– åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen

*Delbetänkande av 2022 års skatteförfarandeutredning  
– åtgärder mot fusk och arbetslivskriminalitet*

*Stockholm 2023*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2023:47

SOU och Ds finns på [regeringen.se](http://regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss – hur och varför*  
*Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0689-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-0690-5 (pdf)

ISSN 0375-250X



# Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 16 juni 2022 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över uppgifterna på individnivå i arbetsgivardeklarationen och vissa frågor kopplade till personalliggare samt till skattereduktion för hushållsarbete och grön teknik. Uppdraget i den del som avser uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen skulle delredovisas senast den 31 augusti 2023. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 30 augusti 2024.

Till särskild utredare förordnades från och med den 8 augusti 2022 numera kanslichefen Åsa Ståhl.

Som experter förordnades från och med den 1 september 2022 skatteexperten Sofie Wilhelmsson Agrén, skatteexperten Katarina Bartels, juristen Marcus Carlbrand, departementssekreteraren Katrin Fahlgren, departementsrådet Karin Hermanrud, kammaråklagaren Daniel Larson, kontrollern Malin Leo Leander, kanslirådet Lars Modig, utredaren Mattias Schulstad, verksjuristen Johan Smith, verksamhetsutvecklaren Patrik Söderhielm, numera skattejuristen Pia Blank Thörnroos och departementssekreteraren Jonatan Vesterman. Rättssakkunniga Sofia Kinnunen Bengtsson förordnades som expert från och med den 1 januari 2023 och rättsliga experten Hampus Forssell från och med den 1 februari 2023.

Katrin Fahlgren entledigades från sitt uppdrag från och med den 1 januari 2023, Johan Smith från och med den 1 februari 2023 och Lars Modig från och med den 7 februari 2023.

Som sekreterare anställdes från och med den 8 augusti 2022 kamrarrättsfiskalen Helen Ljungbeck och kamrarrättsrådet Magnus Lundberg.

Utredningen har antagit namnet 2022 års skatteförfarandeutredning – åtgärder mot fusk och arbetslivskriminalitet.

Härmed överlämnas delbetänkandet *En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen* (SOU 2023:47). Till delbetänkandet fogas ett särskilt yttrande av experterna Katarina Bartels och Sofie Wilhelmsson Agrén.

Stockholm i augusti 2023

Åsa Ståhl

/Helen Ljungbeck  
Magnus Lundberg

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>17</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>19</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>37</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	37
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet .....	39
1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	43
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet .....	44
1.5 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97).....	48
<b>2 Utredningens uppdrag och arbete</b> .....	<b>49</b>
2.1 Utredningens uppdrag.....	49
2.2 Utredningens arbete .....	50
2.3 Delbetänkandets disposition.....	50
<b>3 Arbetslivskriminalitet, skatteundandragande och felaktiga utbetalningar</b> .....	<b>53</b>
3.1 Arbetslivskriminalitet .....	53

3.1.1	Om begreppet .....	54
3.1.2	Myndighetssamverkan .....	55
3.1.3	Omfattning.....	56
3.2	Skatteundandragande och skattefusk .....	58
3.2.1	Om begreppen.....	58
3.2.2	Oredovisade arbetsinkomster m.m.....	59
3.3	Felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott .....	60
3.3.1	Om begreppen.....	60
3.3.2	Initiativet MUR.....	64
3.3.3	Omfattning.....	65
3.4	Företag som brottsverktyg .....	67
<b>4</b>	<b>Arbetsgivardeklarationer och uppgifter på individnivå.....</b>	<b>69</b>
4.1	Skyldighet att betala arbetsgivaravgifter och göra skatteavdrag .....	69
4.2	Allmänt om arbetsgivardeklarationer.....	70
4.3	Uppgifter som ska lämnas i en arbetsgivardeklaration.....	71
4.3.1	Uppgifter om utbetalaren .....	71
4.3.2	Uppgifter om sammanlagda belopp.....	71
4.3.3	Uppgifter på individnivå.....	72
4.3.4	Uppgifter om kostnader för sjuklön.....	74
4.4	Särskilt om uppgifter på individnivå.....	75
4.5	Föreläggande att fullgöra uppgiftsskyldigheten .....	77
4.6	Beslut om skatteavdrag och arbetsgivaravgifter .....	77
4.7	Utlämnande av uppgifter på individnivå .....	77
4.7.1	Sekretessbrytande bestämmelser krävs för utlämnande .....	77
4.7.2	Utlämnande kan ske genom direktåtkomst eller annat elektroniskt utlämnande.....	80
4.7.3	Myndigheter som får ta del av uppgifter på individnivå .....	80

## **5 En översyn av systemet med uppgifter på individnivå .... 83**

5.1	Uppgifter på individnivå ur ett beskattningsperspektiv .....	84
5.1.1	Bestämmelsernas huvudsakliga syfte.....	84
5.1.2	Följder av systemet.....	86
5.1.3	Dagens uppgifter behövs.....	89
5.2	Uppgifter på individnivå ur andra verksamheters perspektiv .....	91
5.2.1	Tillgång till uppgifterna medför stor nytta men också risker .....	91
5.2.2	Uppgifterna är i de allra flesta fall korrekta .....	92
5.2.3	Systemet med uppgifter på individnivå innebär vissa risker .....	93
5.2.4	Erfarenheter från olika aktörer .....	96
5.2.5	Bör Skatteverket ha ansvar för kontroll av uppgifter på individnivå? .....	106
5.2.6	Bör Skatteverket informera om ändring eller tillägg av uppgifter på individnivå? .....	109
5.2.7	Information avseende Skatteverkets bedömningar av uppgifter på individnivå.....	117
5.2.8	Andra åtgärder för att motverka oriktiga uppgifter.....	129

## **6 Utökad tillgång till dagens uppgifter på individnivå..... 131**

6.1	Försäkringskassan ska få utökad tillgång till uppgifter på individnivå.....	133
6.2	Försäkringskassans tillgång till uppgifterna enligt dagens regelverk.....	134
6.2.1	Skatteverkets uppgiftsskyldighet enligt förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet .....	134
6.2.2	Skatteverkets uppgiftsskyldighet enligt socialförsäkringsbalken m.m.....	135
6.2.3	Bestämmelser om Försäkringskassans personuppgiftsbehandling begränsar möjligheten till elektronisk tillgång till uppgifter.....	136

6.3	En utökad tillgång bör regleras genom uppgiftsskyldighet i förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.....	139
6.4	Utbetalningsmyndighetens verksamhet minskar inte behovet.....	140
6.5	En särskild uppgiftsskyldighet för beräkning eller kontroll av förmåner som har en koppling till den enskildes förmåga att arbeta ska införas.....	141
6.6	En särskild uppgiftsskyldighet för beräkning och kontroll av arbetsskadelivränta ska införas .....	146
6.7	En särskild uppgiftsskyldighet för beräkning eller kontroll av aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning ska införas .....	148
6.8	En särskild uppgiftsskyldig för beräkning och kontroll av assistansersättning ska införas.....	149
6.9	En särskild uppgiftsskyldighet för andra förmåner bör inte införas .....	151
6.10	En utökad uppgiftsskyldighet är förenlig med skyddet för den enskildes personliga integritet .....	152
<b>7</b>	<b>Överväganden om ytterligare uppgifter på individnivå ..</b>	<b>155</b>
7.1	Utgångspunkter.....	156
7.1.1	Ytterligare uppgifter på individnivå som kan komma i fråga .....	156
7.1.2	Uppgifter av betydelse för annat än Skatteverkets beskattningsverksamhet .....	157
7.1.3	Syftet med ytterligare uppgifter .....	158
7.1.4	Problematikens omfattning och möjligheterna till kontroll har betydelse.....	159
7.1.5	Uppgifter i arbetsgivardeklarationen kan inte tillgodose alla kontrollbehov.....	159
7.1.6	Vissa andra omständigheter att ta särskild hänsyn till .....	161
7.2	Uppgift om all frånvaro.....	163

7.3	Uppgift om frånvaro för vård av barn .....	164
7.4	Uppgift om frånvaro som beror på nedsatt arbetsförmåga .....	165
7.4.1	Bristande träffsäkerhet .....	165
7.4.2	Särskilt om nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom .....	166
7.5	Uppgift om frånvaro som kan ge rätt till närståendepenning.....	168
7.6	Uppgifter om arbetad tid och om period för utbetald ersättning .....	169
7.6.1	Uppgifter om arbetad tid och period för utbetald ersättning i förhållande till olika kontrollbehov .....	171
7.6.2	Administrativ börda för utbetalare.....	179
7.6.3	Skydd för den personliga integriteten .....	181
7.7	Uppgift om förekomst av A1-intyg.....	183
7.8	Uppgift om arbetstillstånd .....	186
7.9	Underrättelse om anställning .....	189
7.9.1	Ett ändrat förfarande för underrättelser .....	189
7.9.2	En ändrad tidpunkt för underrättelser .....	192
7.9.3	Författningsändringar för reglering av ett ändrat förfarande .....	194
<b>8</b>	<b>Uppgift om frånvaro – tillfällig föräldrapenning.....</b>	<b>197</b>
8.1	Arbetsgivare ska lämna uppgift om frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning.....	197
8.2	Uppgift om frånvaro i samband med arbetsgivardeklarationen motverkar felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.....	200
8.2.1	Att föräldern inte arbetar är en förutsättning för ersättning.....	200
8.2.2	Ansökan om tillfällig föräldrapenning .....	202
8.2.3	Arbete trots förmån är en väsentlig orsak till felaktiga utbetalningar och bidragsbrott .....	203

8.2.4	Uppgifter om frånvaro i samband med arbetsgivardeklarationen ger möjlighet till effektiv kontroll.....	206
8.2.5	Ökad kontroll har en preventiv effekt.....	208
8.3	Arbetsgivardeklarationen bör användas för att samla in frånvarouppgifter.....	210
8.4	Bestämmelser om uppgiftsskyldighet ska införas i socialförsäkringsbalken .....	214
8.5	För vem ska uppgiftsskyldigheten gälla? .....	215
8.6	För vilka personer ska uppgifter lämnas? .....	217
8.7	Uppgifterna ska lämnas i samband med redovisning av den ersättning som påverkas av frånvaron .....	219
8.8	Undantag för ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift .....	221
8.9	Datum för frånvaron och om frånvaron avser hela eller en del av dagen ska redovisas .....	222
8.10	Redovisning av frånvaro i praktiken.....	225
8.11	En skyldighet att ändra eller lägga till uppgifter bör inte införas.....	228
8.12	Informationsskyldighet.....	230
8.13	Möjlighet för enskilda att ta del av redovisade frånvarouppgifter.....	231
8.14	Uppgiftsskyldigheten bör inte förenas med någon sanktion.....	232
8.15	Närmare om kontrollmöjligheterna.....	234
8.15.1	Uppgifterna ger generellt sett möjlighet till kontroll efter att beslut fattats och utbetalning skett.....	234
8.15.2	Alla orsaker till felaktiga utbetalningar kan inte upptäckas.....	236
8.15.3	Uppgifternas betydelse i återkravsärenden .....	239
8.16	Administrativ börda för företag och andra arbetsgivare ....	242



<b>9</b>	<b>Uppgift om frånvaro – föräldrapenning .....</b>	<b>245</b>
9.1	Arbetsgivare ska lämna uppgift om frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning.....	245
9.2	Uppgift om frånvaro i samband med arbetsgivardeklarationen motverkar felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.....	248
9.2.1	Att föräldern inte arbetar är en förutsättning för ersättning.....	248
9.2.2	Ansökan om föräldrapenning .....	249
9.2.3	Arbete trots förmån är en väsentlig orsak till felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.....	250
9.2.4	Uppgifter om frånvaro i samband med arbetsgivardeklarationen ger möjlighet till effektiv kontroll och har en preventiv effekt .....	252
9.3	För vilka personer ska uppgifter lämnas? .....	253
9.4	Uppgifterna ger generellt sett möjlighet till kontroll i efterhand.....	255
9.5	Uppgifternas betydelse i återkravsärenden .....	258
<b>10</b>	<b>Uppgifter om frånvaro – personuppgiftsbehandling m.m.....</b>	<b>261</b>
10.1	Gällande rätt .....	262
10.2	Vilken personuppgiftsbehandling innebär förslaget? .....	265
10.3	Det kommer att finnas rättslig grund för behandlingen ....	267
10.4	Behov av ny reglering för Skatteverkets personuppgiftsbehandling .....	269
10.4.1	Bestämmelser om Skatteverkets personuppgiftsbehandling.....	269
10.4.2	En särskild bestämmelse rörande behandling av frånvarouppgifter ska införas .....	270
10.4.3	Ett nytt ändamål för personuppgiftsbehandlingen.....	271
10.4.4	Uppgifter om frånvaro ska få behandlas i beskattningsdatabasen.....	272

10.4.5	En sekretessbrytande bestämmelse om uppgiftsskyldighet i förhållande till Försäkringskassan .....	273
10.4.6	Gallring .....	276
10.5	Behov av ny reglering av Försäkringskassans personuppgiftsbehandling.....	278
10.6	Överföring av personuppgifter .....	279
10.6.1	Frånvarouppgifterna bör överföras löpande till Försäkringskassan utan begäran .....	279
10.6.2	Metod för utlämnande av uppgifter från Skatteverket till Försäkringskassan.....	280
10.6.3	Frånvarouppgifterna i relation till Utbetalningsmyndigheten .....	281
10.7	Personuppgiftsbehandling och integritet.....	283
10.7.1	Skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten .....	283
10.7.2	Behovs- och proportionalitetsbedömning.....	286
10.7.3	Secretess .....	289
<b>11</b>	<b>Ikraftträdande .....</b>	<b>293</b>
11.1	Förslagen om förbättrad information till myndigheter som tar del av uppgifter på individnivå .....	293
11.2	Förslaget om att Försäkringskassan ska få utökad tillgång till uppgifter på individnivå.....	294
11.3	Förslaget om uppgiftsskyldighet för viss frånvaro i samband med arbetsgivardeklarationen .....	295
11.4	Förslaget om att underrättelse om anställning av vissa utlänningar ska göras genom uppgift i arbetsgivardeklarationen .....	296
<b>12</b>	<b>Konsekvensanalys .....</b>	<b>299</b>
12.1	Sammanfattning av förslagen.....	299

12.2	Förslagen om förbättrad information till myndigheter och arbetslöshetskassor som tar del av uppgifter på individnivå .....	300
12.2.1	Problemet och vad som ska uppnås.....	300
12.2.2	Förslagen i korthet .....	301
12.2.3	Alternativa åtgärder.....	301
12.2.4	Konsekvenser för offentliga finanser .....	302
12.2.5	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	304
12.2.6	Konsekvenser för företag och andra utbetalare...	305
12.2.7	Konsekvenser för enskilda .....	305
12.2.8	Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet och brottsligheten .....	306
12.2.9	Konsekvenser för brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheter samt domstolar .....	306
12.2.10	Övriga konsekvenser.....	307
12.3	Förslaget om att Försäkringskassan ska få utökad tillgång till uppgifter på individnivå.....	307
12.3.1	Problemet och vad som ska uppnås.....	307
12.3.2	Förslaget i korthet .....	308
12.3.3	Konsekvenser om inga åtgärder vidtas .....	308
12.3.4	Alternativa åtgärder.....	309
12.3.5	Konsekvenser för offentliga finanser .....	310
12.3.6	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	310
12.3.7	Konsekvenser för enskilda och företag.....	311
12.3.8	Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet och brottsligheten .....	311
12.3.9	Konsekvenser för brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheter samt domstolar.....	312
12.3.10	Övriga konsekvenser.....	312
12.4	Förslaget om uppgiftsskyldighet för viss frånvaro i arbetsgivardeklarationen.....	313
12.4.1	Problemet och vad som ska uppnås.....	313
12.4.2	Förslaget i korthet .....	314
12.4.3	Konsekvenser om inga åtgärder vidtas .....	314
12.4.4	Alternativa åtgärder.....	315
12.4.5	Konsekvenser för offentliga finanser .....	319
12.4.6	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	323
12.4.7	Konsekvenser för företag och andra utbetalare...	324

12.4.8	Konsekvenser för enskilda.....	329
12.4.9	Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet och brottsligheten .....	330
12.4.10	Konsekvenser för brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheter samt domstolar.....	330
12.4.11	Konsekvenser för jämställdheten .....	331
12.4.12	Övriga konsekvenser .....	331
12.5	Förslaget om att underrättelse om anställning ska ske i samband med arbetsgivardeklarationen.....	332
12.5.1	Problemet och vad som ska uppnås .....	332
12.5.2	Förslaget i korthet.....	332
12.5.3	Konsekvenser om inga åtgärder vidtas .....	333
12.5.4	Alternativa lösningar.....	333
12.5.5	Konsekvenser för offentliga finanser.....	333
12.5.6	Samhällsekonomiska konsekvenser .....	334
12.5.7	Konsekvenser för företag .....	335
12.5.8	Konsekvenser för enskilda.....	335
12.5.9	Konsekvenser för brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheter samt domstolar.....	336
12.5.10	Förslagets överensstämmelse med EU-rätten.....	337
12.5.11	Övriga konsekvenser .....	337
12.6	Sammantaget om konsekvenser för Skatteverket och Försäkringskassan.....	337
<b>13</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>341</b>
13.1	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	341
13.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.....	344
13.3	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	347
13.4	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.....	348

13.5 Förslaget till förordning om ändring  
i utlänningsförordningen (2006:97)..... 353

**Särskilt yttrande ..... 355**

**Bilaga**

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2022:68 ..... 359



# Förkortningar

A	Arbetsmarknadsdepartementet
ALF	lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring
ARM	Enheten för arbetsrätt och arbetsmiljö
API	application program interface
bet.	betänkande
Brå	Brottsförebyggande rådet
dir.	direktiv
dnr	diarienummer
Ds	departementsserien
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EESSI	electronic exchange of social security information
EG	Europeiska gemenskaperna
ESV	Ekonomistyrningsverket
EU	Europeiska unionen
Fi	Finansdepartementet
FiU	Finansutskottet
FKRS	Försäkringskassans rättsliga ställningstagande
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
IAF	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
IFAU	Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
IL	inkomstskattelagen (1999:1229)
IVO	Inspektionen för vård och omsorg
ISF	Inspektionen för socialförsäkringen
JO	Justitieombudsmannen

Ju	Justitiedepartementet
KUT- delegationen	Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen
NU	näringsutskottet
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
PM	promemoria
PO	Polisenheten
prop.	proposition
ref.	referat
RIR	Riksrevisionen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
rskr.	riksdagens skrivelse
SAL	socialavgiftslagen (2000:980)
SCB	Statistiska centralbyrån
SdbF	förordningen (2001:588) om behandling av upp- gifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet
SdbL	lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet
SFB	socialförsäkringsbalken
SFF	skatteförfarandeförordningen (2011:1261)
SFL	skatteförfarandelagen (2011:1244)
SGI	sjukpenninggrundande inkomst
skr.	skrivelse
SkU	skatteutskottet
SOU	Statens offentliga utredningar



# Sammanfattning

I detta delbetänkande behandlas utredningens uppdrag att överväga åtgärder beträffande arbetsgivardeklarationen som kan vara av betydelse för att effektivt motverka arbetslivskriminalitet, skatteundandragande och skattefusk samt felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdsystemen.

Arbetslivskriminalitet är ett samlingsbegrepp för brott och regelöverträdelser som sker i arbetslivet. Begreppet omfattar flera problemområden – bl.a. arbetskraftsexploatering, ekonomisk brottslighet, bidragsbrott, människohandel och brott mot arbetsmiljöregler. Skatteundandragande omfattar avsiktliga fel i syfte att undvika skatt (skattefusk) och arrangemang utanför lagens ram i syfte att minska skatten.

Begreppet felaktiga utbetalningar tar oftast sikte på sådana utbetalningar från välfärdssystemen som sker trots att villkoren för att ta del av ersättningen inte är uppfyllda eller med ett för högt belopp i förhållande till villkoren. Det är ur ett statsfinansiellt perspektiv mycket angeläget att utbetalningar från välfärdssystemen, som finansieras kollektivt av skattebetalarna, är korrekta och endast sker till de mottagare som förmånerna är avsedda för. Att så sker är också av stor vikt för att upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen och för välfärdssamhällets legitimitet. Ekonomistyrningsverket har i mars 2023 bedömt att den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen 2021 uppgick till 13,0–16,3 miljarder kronor (för mycket utbetalt), med en punktskattning på 14,6 miljarder kronor. Det motsvarar 1,8–2,2 procent av de totala utbetalningarna, med en punktskattning på 2,0 procent.

## Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen

Enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL, ska bl.a. den som betalar ut ersättning och är skyldig att göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter lämna en arbetsgivardeklaration till Skatteverket. I allmänhet ska en deklaration lämnas i situationer när utbetalaren är arbetsgivare till den som tar emot ersättning, men det behöver inte finnas ett formellt anställningsförhållande mellan utbetalaren och betalningsmottagaren för att det ska uppkomma en skyldighet att betala arbetsgivaravgifter och göra skatteavdrag. En arbetsgivardeklaration ska lämnas för varje redovisningsperiod, vilken i normalfallet omfattar en kalendermånad.

Arbetsgivardeklarationen ska innehålla uppgifter om utbetalaren, om sammanlagda belopp och uppgifter för varje betalningsmottagare, dvs. uppgifter på individnivå. Uppgifter som ska lämnas är bl.a. den ersättning för arbete som utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag för och den ersättning som utbetalaren är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för. Regleringen innebär att bl.a. lön till anställda normalt sett ska redovisas per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen.

Bestämmelserna om att uppgifter ska lämnas på individnivå i arbetsgivardeklarationen infördes den 1 juli 2018 och har tillämpats för samtliga uppgiftsskyldiga från och med den 1 januari 2019. De infördes främst i syfte att minska skattefusk och skatteundandragande.

Arbetsgivardeklarationen ligger till grund för beslut om skatteavdrag och arbetsgivaravgifter för arbetsgivare och andra utbetalare av ersättning. Uppgifterna som lämnas per betalningsmottagare har funktion som kontrolluppgifter vid inkomstbeskattningen av anställda och andra betalningsmottagare. Även arbetslöshetskassorna och vissa andra myndigheter än Skatteverket har tillgång till uppgifterna på individnivå om de behövs i vissa ärendetyper. Främst används uppgifterna för kontroll av uppgifter som lämnats av enskilda i ansökningar om ersättning från olika förmånssystem eller för efterkontroll av utbetald ersättning. Exempelvis får Försäkringskassan i ett ärende om sjukpenninggrundande inkomst ta del av uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationer för att kontrollera enskildas uppgifter om inkomst. Arbetsförmedlingen använder uppgifter om betalningsmottagare som underlag för utbetalning av anställningsstimulerande stöd till arbetsgivare.

## En översyn av systemet med uppgifter på individnivå

Utredningen har undersökt om de förväntningar som fanns på systemet med uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen har infriats och vilka effekter som uppgifterna har haft för Skatteverkets beskattningsverksamhet samt för andra myndigheter och arbetslöshetskassorna.

### Ur ett beskattningsperspektiv

Utredningen bedömer ur ett beskattningsperspektiv att systemet med uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen har lett till ett transparent och effektivt uppbördssystem. Tillgången till löpande uppgifter på individnivå har även gett ett bättre underlag för beskattningsbeslut och ger möjlighet till en bättre kontroll. Systemet ger dessutom förutsättningar för en framtida utveckling av beskattningsverksamheten.

En fråga för utredningen har varit om det finns skäl för att färre uppgifter ska lämnas på individnivå i arbetsgivardeklarationen än enligt nuvarande reglering. Utredningen bedömer dock att alla uppgifter behövs. De är ändamålsenliga för att säkerställa en korrekt beskattning och motverkar därigenom skattefusk och annat skatteundandragande.<sup>1</sup>

### Ur andra verksamheters perspektiv

Tillgången till uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen för andra myndigheter än Skatteverket och för arbetslöshetskassorna är enligt utredningens mening till stor nytta inom dessa verksamheter. Utbetalande myndigheter som har tillgång till uppgifterna i vissa ärendetyper är bl.a. Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Även bl.a. Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och allmänna domstolar har tillgång till dem om de behövs för vissa ändamål. Uppgifterna tillgodoser informations- och kontrollbehov i ärendehandläggningen. Inom vissa förmåner har handläggningen kunnat automatiseras eller på annat sätt effektiviserats.

---

<sup>1</sup> Ett undantag är dock uppgift om s.k. arbetsställenummer, som har ett annat syfte. Utredningen föreslår inte heller att skyldigheten att lämna den uppgiften ska tas bort.

seras. Att uppgifterna kan användas för avstämning mot uppgifter i enskildas ansökningar om förmåner medför att felaktiga utbetalningar motverkas.

En del i uppgifternas nytta är att de generellt sett har en hög kvalitet i den meningen att de allra flesta uppgifterna är korrekta. Det står dock klart att det förekommer att oriktiga uppgifter lämnas, såväl oavsiktligt som avsiktligt. Tillgången till uppgifterna för andra myndigheter än Skatteverket och för arbetslöshetskassorna innebär därmed även en risk för att oriktiga uppgifter sprids. Systemet kan missbrukas i syfte att utverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen eller inom ramen för annan brottslig verksamhet. Oriktiga uppgifter kan också ingå som en komponent i mer avancerade brottsupplägg och då underlätta eller dölja annan brottslighet.

## **Förbättrad information till myndigheter som tar del av uppgifter på individnivå**

### **Oriktiga uppgifter kan orsaka felaktiga utbetalningar**

De uppgifter per betalningsmottagare som lämnas i en arbetsgivardeklaration registreras i beskattningsdatabasen som administreras av Skatteverket. Registreringen föregås inte av att Skatteverket kontrollerar uppgifterna. De kan inte heller ändras på initiativ av Skatteverket om de skulle vara oriktiga. När en annan myndighet eller en arbetslöshetskassa tar del av uppgifter som har lämnats om betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration är det alltså inte fråga om kontrollerade uppgifter som överförs från Skatteverket. Inte bara korrekta utan också oriktiga uppgifter kan därmed lämnas ut. Om den uppgiftsskyldige har ändrat en uppgift ges vid ett utlämnande inte någon information om att så har skett eller om vad den ursprungliga uppgiften var. Det framgår inte heller om en utlämnad uppgift har frångåtts av Skatteverket i ett beskattningsbeslut.

Dessa förhållanden medför risker för att oriktiga uppgifter som lämnas om betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen orsakar eller bidrar till felaktiga utbetalningar eller andra felaktiga beslut. Oriktiga uppgifter kan avsiktligt lämnas t.ex. för att den enskilde ska få en sjukpenninggrundande inkomst, eller en för hög sådan, fastställd av Försäkringskassan, vilken sedan ligger till grund för olika socialförsäkringsförmåner. Det finns även en risk för att oriktiga

uppgifter om utbetalad ersättning till en eller flera betalningsmottagare används som underlag för att arbetsgivaren ska få del av arbetsgivarstöd från Arbetsförmedlingen. Oriktiga uppgifter kan också missbrukas för att t.ex. få ersättning från lönegarantisystemet eller arbetslöshetsförsäkringen eller för att ge sken av kreditvärdighet. Vidare kan oriktiga uppgifter leda till en för hög pensionsgrundande inkomst och därmed – på sikt – felaktiga utbetalningar av pension.

## Utredningens förslag

Utredningen föreslår två åtgärder i syfte att minska risken för att oriktiga uppgifter på individnivå leder till felaktiga utbetalningar eller andra felaktiga beslut. Den första tar sikte på uppgifter som uppgiftslämnaren har ändrat eller lagt till. I samband med att Skatteverket lämnar ut en sådan uppgift till en annan myndighet eller en arbetslöshetskassa föreslår utredningen att Skatteverket också ska lämna uppgift om tidpunkten för ändringen eller tillägget och uppgiftens tidigare innehåll.

Den andra åtgärden tar sikte på uppgifter som har frångåtts av Skatteverket i beslut, dvs. uppgifter som inte har lagts till grund för beskattning. Utredningen föreslår att Skatteverket ska få möjlighet att markera en sådan uppgift i beskattningsdatabasen genom en särskild anteckning i anslutning till uppgiften. Om en uppgift för vilken en anteckning finns lämnas ut av Skatteverket till en annan myndighet eller en arbetslöshetskassa, ska även anteckningen lämnas ut.

Åtgärderna innebär att mottagande myndigheter och arbetslöshetskassor får bättre förutsättningar att bedöma om en uppgift som har lämnats om en betalningsmottagare är riktig. Åtgärderna bedöms leda till en minskning av de felaktiga utbetalningarna och därmed av statens kostnader. Att missbruk av välfärdssystemen försvåras bidrar även till att förstärka systemens legitimitet.

Utredningen föreslår att regeländringarna träder i kraft den 1 juli 2024.

Utredningen har övervägt även vissa andra åtgärder i syfte att minska risken för att oriktiga uppgifter leder till felaktiga beslut av andra myndigheter än Skatteverket och av arbetslöshetskassorna. En av dessa är om Skatteverket borde ha ansvar för att kontrollera uppgifter på individnivå, dvs. om ansvaret inte längre borde ligga på varje

enskild myndighet och arbetslöshetskassa som tar del av uppgifterna från Skatteverket. En sådan ordning har dock flera betydande nackdelar, bl.a. eftersom det skulle kräva att enorma resurser läggs ned av Skatteverket.

En annan åtgärd som har övervägts är om Skatteverket borde få möjlighet att markera en uppgift som Skatteverket misstänker är oriktig men som inte har frångåtts i ett beskattningsbeslut. Det är angeläget för att motverka brottslighet och felaktiga utbetalningar att sådan information kan förmedlas av Skatteverket. Utredningen anser dock av bl.a. rättssäkerhetsskäl att det inte är lämpligt att det sker genom en särskild anteckning i anslutning till uppgiften i beskattningsdatabasen. Behovet av att utbyta information om misstänkt oriktiga uppgifter bör i stället tillgodoses genom andra åtgärder som ligger utanför utredningens uppdrag.

## Utökad tillgång till dagens uppgifter på individnivå

Tillgång till uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen är värdefull inte endast för Skatteverkets verksamhet utan även för att bl.a. säkerställa korrekta utbetalningar av ett stort antal ersättningar inom välfärdssystemen. För många förmåner är uppgifter om aktuella inkomster av central betydelse genom en direkt eller indirekt koppling till villkoren för förmånen. Uppgifterna på individnivå i arbetsgivardeklarationen, som lämnas av arbetsgivare och andra utbetalare av ersättning, kan användas bl.a. som kontrollmaterial i förhållande till uppgifter som enskilda har lämnat i ansökningar. För att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott är det därför viktigt att de myndigheter som har behov av sådana uppgifter, t.ex. för beräkning eller kontroll av en förmån som myndigheten administrerar, också rutinmässigt kan få tillgång till dem. En del myndigheter som i sin verksamhet skulle ha nytta av aktuella uppgifter på individnivå om utbetald ersättning saknar i dag rättsligt stöd för att få tillgång till uppgifterna.

Flera förslag som omfattar tillgången till uppgifter per betalningsmottagare bereds för närvarande inom Regeringskansliet, bl.a. ett förslag om en ny generell sekretessbrytande bestämmelse (Ds 2022:13) och ett förslag om ändringar i förfarandet för lönegaranti (Skatteverkets promemoria Lönegaranti). Det finns också förslag som inne-

bär en utökad användning av uppgifterna som en följd av ändringar av villkoren för rätten till vissa förmåner, bl.a. arbetslöshetsersättning och bostadsbidrag (SOU 2020:37 och SOU 2021:101). Frågan om informationsutbyte mellan myndigheter är vidare del i ett större sammanhang som gäller utformningen av regleringen kring myndigheters personuppgiftsbehandling.

När det gäller Försäkringskassan är möjligheten att elektroniskt ta del av uppgifter på individnivå om utbetald ersättning i en arbetsgivardeklaration begränsad till beräkning eller kontroll av sjukpenninggrundande inkomst och ett mindre antal av de förmåner som Försäkringskassan administrerar, bl.a. bostadsbidrag och bostadstillägg. Utredningen ser ett tydligt och angeläget behov av bestämmelser som gör en effektiv elektronisk tillgång till uppgifter på individnivå möjlig också när det gäller flera andra förmåner. Utredningen föreslår därför att Skatteverket på begäran av Försäkringskassan ska lämna ut uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration i den utsträckning det behövs för beräkning eller kontroll av

- aktivitetsersättning, arbetsskadelivränta, arbetsskadesjukpenning, assistansersättning, föräldrapenning, graviditetspenning, närstående penning, rehabiliteringspenning, sjukersättning, sjukpenning eller tillfällig föräldrapenning enligt socialförsäkringsbalken, eller
- aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

För dessa förmåner innebär tillgång till aktuella inkomstuppgifter från arbetsgivare och andra utbetalare av ersättning att Försäkringskassan ges ökade förutsättningar att rutinmässigt och automatiserat granska ansökningar från enskilda och att i efterhand kontrollera utbetalningar. Uppgifter per betalningsmottagare om utbetald ersättning i en arbetsgivardeklaration kan indikera om den enskilde har lämnat korrekta eller oriktiga uppgifter, i vissa fall genom jämförelse mellan deklarerationer för flera månader.

De felaktiga utbetalningarna (för mycket ersättning) uppskattas sammanlagt uppgå till åtskilliga miljarder kronor för förmånerna som berörs av förslaget. Störst problematik finns inom sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och assistansersättning.

Förslaget bedöms leda till en minskning av de felaktiga utbetalningarna och därmed av statens kostnader. Att missbruk av välfärdsystemen försvåras bidrar till att förstärka systemens legitimitet.

Utredningen föreslår att regeländringarna träder i kraft den 1 juli 2024.

## Ytterligare uppgifter på individnivå

Uppgifterna som ska lämnas i arbetsgivardeklarationen har betydelse för beskattningen (frånsett uppgifter om arbetsställesnummer och sjuklönekostnad). En del i utredningens uppdrag är att överväga om det är lämpligt att ytterligare uppgifter, som inte har betydelse för beskattningen eller för Skatteverkets övriga verksamhet, lämnas i arbetsgivardeklarationen. Det ska då handla om uppgifter som är betydelsefulla för att effektivt motverka arbetslivskriminalitet samt felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen.

Utredningen har identifierat några typer av anställningsrelaterade uppgifter för vilka frågan kan ställas om de borde lämnas per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen, nämligen:

- tidsrelaterade uppgifter (frånvaro, arbetad tid och vilken period utbetald ersättning avser)
- förekomst av A1-intyg,
- förekomst av arbetstillstånd, och
- underrättelse om anställning av utlänning till Skatteverket.

I bedömningen har utredningen tagit hänsyn till bl.a. uppgifternas betydelse för olika ersättningssystem i relation till felaktiga utbetalningar och för annan problematik, möjligheterna att på ett träffsäkert sätt samla in relevant information, skyddet för den personliga integriteten samt företagets administrativa börda.

Utredningen föreslår att uppgift om frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning respektive tillfällig föräldrapenning ska lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen. Utredningen föreslår också att underrättelser om anställning av vissa utlänningar, som ska göras till Skatteverket enligt bestämmelser i utlänningsförordningen (2006:97), ska göras genom uppgifter på individnivå i samband med



arbetsgivardeklarationen. De övriga uppgiftstyperna bör däremot enligt utredningens mening inte lämnas i arbetsgivardeklarationen.

Utredningen föreslår att regeländringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

## **Uppgifter om viss frånvaro – föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning**

### **Arbete trots förmån är en väsentlig orsak till felaktiga utbetalningar och bidragsbrott**

Flera studier som har gjorts de senaste åren visar att felaktiga utbetalningar av förmånerna föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning är ett omfattande problem. Exempelvis har Försäkringskassan för år 2021 skattat omfattningen av de felaktiga utbetalningarna av föräldrapenning till närmare 1,2 miljarder kronor och av tillfällig föräldrapenning till närmare 1,4 miljarder kronor.

Rätten till ersättning förutsätter bl.a. att föräldern inte har arbetat under samma tid som ersättningen avser. Att ersättning söks trots att föräldern har arbetat har av Försäkringskassan bedömts utgöra en betydande risk för felaktiga utbetalningar. Felaktiga utbetalningar av föräldrapenning som har sin grund i att föräldern har arbetat eller inte vårdat barn har uppskattats till cirka 935 miljoner kronor för år 2021. För tillfällig föräldrapenning är motsvarande belopp cirka 1,3 miljarder kronor. Statistik från Försäkringskassan avseende ärenden som kontrollerats före utbetalning talar för att arbete trots förmån kan vara orsak till mer än tre fjärdedelar av de felaktiga utbetalningarna av tillfällig föräldrapenning samt till en ännu större del av de felaktiga utbetalningarna av föräldrapenning.

## **Utredningens förslag**

*Arbetsgivare ska lämna uppgift om viss frånvaro i samband med arbetsgivardeklarationen*

I syfte att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott föreslår utredningen en skyldighet för arbetsgivare att i samband med arbetsgivardeklarationen lämna uppgift per betalningsmottagare, dvs. på individnivå, om frånvaro som beror på skäl som kan ge rätt till för-

äldrapenning eller tillfällig föräldrapenning. Förslaget innebär i korthet att den som är skyldig att lämna en arbetsgivardeklaration, i samband med deklarationen ska ange per betalningsmottagare om redovisad ersättning har eller inte har påverkats av frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning. Om ersättningen har påverkats av sådan frånvaro ska den deklara-skyldige även ange vilket eller vilka datum som betalningsmottagarens frånvaro inföll och för varje sådan dag ange om frånvaron avsåg hela eller en del av den tid som arbete annars skulle ha utförts.

Skyldigheten att lämna frånvarouppgifter föreslås gälla för alla som ska lämna arbetsgivardeklarationer, förutsatt att ersättning till en betalningsmottagare ska redovisas och att redovisad ersättning har påverkats av sådan frånvaro. Uppgifter om frånvaro ska dock inte lämnas om den ersättning som har redovisats för betalningsmottagaren är underlag för statlig ålderspensionsavgift, vilket gäller bl.a. för sjukpenning och föräldrapenningförmåner. En skyldighet att redovisa frånvarouppgifter föreslås inte heller gälla för den som lämnar en förenklad arbetsgivardeklaration. I praktiken kommer det framför allt att vara en skyldighet för arbetsgivare i förhållande till anställda.

Frånvarouppgifter ska lämnas för alla som är betalningsmottagare, dvs. för samma personkrets som uppgifter på individnivå ska lämnas för i dag.

En arbetsgivare har för sin uppgiftsskyldighet enbart att förhålla sig till den anställdes frånvaroanmälan (anmäld orsak) och faktiska frånvaro från arbetet. Det finns inte någon skyldighet för arbetsgivaren att bedöma om den anställdes uppgifter i anmälan stämmer och den anställde faktiskt har rätt till föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning.

En uppgift om frånvaro en viss dag ska enligt utredningens förslag lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen för den redovisningsperiod i vilken arbetsgivaravgifter och skatteavdrag avseende den ersättning som påverkats av frånvaron ska redovisas. Det innebär t.ex. att frånvaro i januari, om den medför ett avdrag på lönen som betalas ut i februari, ska redovisas i arbetsgivardeklarationen för februari. Detta för att undvika att arbetsgivare ska behöva hantera samma frånvaro i arbetsgivardeklarationer för två olika redovisningsperioder, vilket skulle komplicera frånvarohanteringen.

### *Bestämmelser om uppgiftsskyldigheten ska införas i socialförsäkringsbalken*

Uppgifter om en anställds frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning ligger inte till grund för beslut om arbetsgivaravgifter eller avdragen skatt. Uppgifterna har inte heller någon annan direkt koppling till skatteförfarandet. Det är därför inte lämpligt att arbetsgivarens skyldighet att lämna sådana uppgifter regleras i SFL. Utredningen föreslår att arbetsgivarens skyldighet att lämna uppgifter om frånvaro i samband med arbetsgivardeklarationen i stället regleras i socialförsäkringsbalken, som innehåller bestämmelser om socialförsäkringsförmåner och om förfarandet i socialförsäkringsärenden. En följd av att uppgiftsskyldigheten inte regleras i SFL är att den lagens sanktionssystem inte blir tillämpligt i fall där arbetsgivaren t.ex. lämnar oriktiga uppgifter.

### *Kontrollmöjligheter som uppnås*

Eftersom det som villkor för föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning gäller att den enskilde inte har arbetat finns det för enskilda som har en anställning en direkt koppling mellan rätten till ersättning och frånvaro från arbetet. Om Försäkringskassan får tillgång till uppgifter på individnivå om frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning möjliggörs en direkt och konkret avstämning av föräldrarnas ansökan mot den av arbetsgivaren redovisade frånvaron. Kontrollen av om den sökande uppfyller villkoret att inte ha arbetat kan dessutom automatiseras. På så sätt har uppgifterna en hög potential att utgöra ett effektivt verktyg för att upptäcka risker för felaktiga utbetalningar som beror på att den anställda har lämnat oriktiga uppgifter om att han eller hon inte har arbetat.

Effektiva kontroller där upptäcktsrisken för den som medvetet lämnar oriktiga uppgifter är stor är inte enbart ett betydelsefullt redskap för att upptäcka felaktiga utbetalningar, utan även ett starkt incitament för den sökande att vara noggrann med att de uppgifter som lämnas i ansökan är korrekta. En hög sannolikhet för kontroll har alltså en preventiv effekt på så sätt att antalet ansökningar där uppgifter om avstående från arbete inte är korrekta kan antas minska betydligt. Detta leder i sin tur till att de felaktiga utbetalningarna minskar.

Mot bakgrund av vikten av en snabb ärendehandläggning, särskilt då föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning är ersättningar som ska ersätta inkomster från arbete, är det i de flesta fall inte rimligt att Försäkringskassan skulle invänta att uppgifter om frånvaro i samband med en arbetsgivardeklaration finns tillgängliga innan en ansökan om ersättning prövas och ersättning betalas ut. Uppgifterna om frånvaro ger därför generellt sett inte möjlighet till kontroll innan ett beslut om ersättning fattats och utbetalning gjorts. Värdet av uppgiften ligger därför i att den kan vara ett instrument för att i efterhand kontrollera om en utbetalning var korrekt eller inte. Med automatisering av en sådan kontroll kan uppgiften dock vara ett betydelsefullt verktyg för att identifiera utbetalningar som kan vara felaktiga. Vidare kan ett sådant systematiskt felutnyttjande av försäkringen som i dag leder till många stora återkrav undvikas genom att missbruk av förmånen upptäcks i relativt nära anslutning till en felaktig utbetalning.

Frånvarouppgifterna är endast ett komplement – om än ett viktigt sådant – till andra kontrollinstrument och manuellt utredningsarbete i syfte att upptäcka risker för felaktiga betalningar. Exempelvis kan oriktiga uppgifter från enskilda om andra förhållanden som är relevanta för rätten till föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning inte upptäckas genom en sådan uppgift.

### *Uppgifternas betydelse i återkravsärenden*

En arbetsgivares uppgift om att utbetald ersättning inte har påverkats av frånvaro av skäl som kan ge rätt till *tillfällig föräldrapenning* ger en tydlig indikation på att föräldern har lämnat en oriktig uppgift i sin ansökan om ersättning och att det har medfört en felaktig utbetalning. Detsamma gäller om arbetsgivaren t.ex. för ett visst datum har redovisat frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning men inte för alla de dagar som omfattas av förälderns ansökan. Om arbetsgivarens uppgift inte motsägs av annat underlag, har uppgiften enligt utredningens uppfattning ett sådant bevisvärde att den kan vara tillräcklig för att Försäkringskassan ska kunna besluta om återkrav. Detta förutsatt att den enskilde har underrättats om allt material av betydelse för beslutet och fått möjlighet att yttra sig över materialet.

En uppgift om frånvaro av skäl som kan ge rätt till *föräldrapenning* har inte samma bevisvärde som motsvarande uppgift avseende tillfällig föräldrapenning. För rätt till föräldrapenning är det, till skillnad från när det gäller tillfällig föräldrapenning, tillräckligt att föräldern inte har arbetat, dvs. det är inte nödvändigt att föräldern har avstått från arbete. En uppgift från arbetsgivaren om att redovisad ersättning inte har påverkats av frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning kan därför inte per automatik leda till slutsatsen att betalningsmottagaren, som ansökt om föräldrapenning, har lämnat en oriktig uppgift i sin ansökan. Uppgiften är därmed generell sett sannolikt inte tillräcklig för att visa att det finns grund för återkrav av föräldrapenning. Sådana uppgifter kan dock ha ett betydande värde för att avgränsa vilka ansökningar som det kan finnas särskild anledning att granska genom ytterligare kontrollåtgärder, t.ex. genom förfrågningar till de enskildas arbetsgivare.

#### *Personuppgiftsbehandling m.m.*

Utredningens förslag innebär att i princip alla anställda kommer att omfattas av behandling av personuppgifter i form av uppgifter om viss frånvaro. För flertalet anställda kommer det enbart att röra sig om behandling av en uppgift om att utbetald ersättning inte har påverkats av frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning. För betalningsmottagare vars ersättning har påverkats av sådan frånvaro kommer också uppgifter om vilket eller vilka datum som frånvaron inföll och om den avsåg hela eller en del av den tid som arbete annars skulle ha utförts att behandlas.

Med beaktande särskilt av samhällsnyttan av att aktuella personuppgifter behandlas, att det rör sig om uppgifter som Försäkringskassan redan i dag har rätt att samla in och att överflödigt integritetskänslig information kan antas samlas in endast i begränsad omfattning, bedömer utredningen att den personuppgiftsbehandling som förslaget innebär står i proportion till det eftersträvade syftet. Behandlingen bedöms alltså inte medföra ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Vidare bedöms de allmänna principer

som enligt EU:s dataskyddsförordning<sup>2</sup> gäller för personuppgiftsbehandlingen vara uppfyllda.

För att de aktuella uppgifterna ska kunna samlas in och komma Försäkringskassan till del krävs en viss reglering utöver bestämmelser om uppgiftsskyldigheten för arbetsgivare. Utredningen föreslår därför författningsstöd som gör det möjligt för Skatteverket att samla in, lagra och vidareförmedla uppgifterna till Försäkringskassan. Vidare föreslås bestämmelser till stöd för att Försäkringskassan ska få tillgång till uppgifterna från Skatteverket och få använda dem i sin verksamhet. Frånvarouppgifterna bör enligt utredningens mening lämnas ut av Skatteverket till Försäkringskassan löpande utan begäran från Försäkringskassan. Överlämningen föreslås ske genom annat elektroniskt utlämnande än direktåtkomst.

## Underrättelse om anställning

En arbetsgivare som anställer en utlänning ska under vissa förutsättningar underrätta Skatteverket enligt bestämmelser i utlänningsförordningen. I korthet gäller detta vid anställning av en utlänning som dels har tillstånd att vistas och arbeta här eller är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd, dels är medborgare i ett annat land än en EU-medlemsstat, EES-stat eller Schweiz. Enligt dagens regelverk lämnas underrättelser på en särskild blankett i pappersform. Skatteverkets hantering är manuell och tidskrävande. År 2021 inkom cirka 25 000 underrättelser till Skatteverket. Andra myndigheter, främst Polismyndigheten och Migrationsverket, kan ha nytta av uppgifterna i sin verksamhet och kan då begära och få ta del av dem från Skatteverket.

Utredningen föreslår att arbetsgivare ska fullgöra underrättelse-skyldigheten genom att uppgifter lämnas per betalningsmottagare i samband med en arbetsgivardeklaration eller en s.k. förenklad arbetsgivardeklaration. Om arbetsgivare i relation till Skatteverket kan hantera information om anställda inom ramen för ett enda förfarande – arbetsgivardeklarationen – förenklas deras administration, med minskade kostnader som följd. Det blir dessutom möjligt för arbetsgivare att göra underrättelser i elektronisk form. För Skatteverkets

---

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

del innebär förslaget att en ny elektronisk tjänst behöver skapas, vilket kan leda till att Polismyndigheten och Migrationsverket enklare och snabbare kan ta del av uppgifterna. En sådan effektivisering kan ha betydelse för viss ärendehandläggning och bidra till arbetet mot arbetslivskriminalitet.

## **Uppgifter som inte bör lämnas i arbetsgivardeklarationen**

### **Uppgifter om arbetad tid, period för utbetald ersättning och annan frånvaro än för vård av barn**

Uppgifter om anställdas arbetade tid och om den tidsperiod som utbetald ersättning avser (period för utbetald ersättning) har betydelse för bl.a. rätten till ersättning och ersättningens storlek när det gäller ett flertal olika förmåner inom välfärdssystemen. Mot den bakgrunden har uppgifter från arbetsgivare i dessa avseenden generellt sett potential att motverka felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen. Utredningen anser trots detta att det inte är lämpligt att införa krav på att uppgifter om arbetad tid respektive om period för utbetald ersättning ska lämnas på individnivå i arbetsgivardeklarationen.

En uppgiftsskyldighet för arbetsgivare skulle generellt sett leda till en ökad administration för företag och andra arbetsgivare, särskilt för dem som inte har it-baserade lönesystem. Uppgifter om arbetad tid respektive om period för utbetald ersättning är inte heller tillgängliga för arbetsgivare i förhållande till samtliga arbetstagare. Ett krav på att lämna uppgift om period för utbetald ersättning kan dessutom medföra att arbetsgivaren behöver ta ställning till tidskrävande och komplicerade bedömningsfrågor.

Av störst betydelse är dock att utredningen bedömer att en uppgiftsskyldighet beträffande arbetad tid och period för utbetald ersättning skulle leda till en betydande insamling och annan behandling av personuppgifter som inte behövs i förhållande till syftet. Personuppgiftsbehandlingen skulle därför utgöra ett intrång i enskildas integritet som inte kan anses proportionerligt i förhållande till ändamålet med behandlingen.

Utredningen anser att det inte heller bör införas en skyldighet att i arbetsgivardeklarationen lämna uppgifter per betalningsmottagare om all slags frånvaro. Ett sådant krav skulle inte vara träffsäkert i

förhållande till en användning av uppgifterna för att kontrollera ersättningsansökningar. Tvärtom skulle det leda till att en mängd överflödigt information samlas in, vilket i förhållande till ändamålet med behandlingen utgör ett oproportionerligt intrång i den enskildes integritet.

Det bör vidare inte införas en skyldighet att i arbetsgivardeklarationen lämna uppgifter på individnivå om frånvaro som beror på ned-satt arbetsförmåga. En sådan uppgift skulle ha en begränsad träff-säkerhet när det gäller kontroll av enskildas uppgifter och inte vara ett effektivt verktyg för att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar.

### Förekomst av A1-intyg

Utredningen har övervägt om en skyldighet att lämna uppgift på individnivå i arbetsgivardeklarationen om förekomst av A1-intyg borde införas. Ett A1-intyg visar vilket lands lagstiftning om social trygghet som gäller för arbetstagare och egenföretagare som rör sig inom EU/EES, Schweiz och Storbritannien. Uppgiften skulle, i fall där arbetsgivaren har deklarerat att ersättning är skattepliktig men inte avgiftspliktig, förbättra förutsättningarna för Skatteverkets kontroll-verksamhet och kunna ha en viss betydelse för andra myndigheter, bl.a. Pensionsmyndigheten, och arbetslöshetskassorna.

Information om för vilka personer A1-intyg har utfärdats finns dock redan i dag hos Försäkringskassan, även om det för närvarande finns svårigheter att sammankoppla den informationen med svenska registeruppgifter om identitet. En förbättrad kontroll skulle alltså kunna uppnås utan den ökade administration och personuppgifts-behandling som en ytterligare uppgift i arbetsgivardeklarationen skulle medföra för företag och andra arbetsgivare. Utredningen anser där-med att det inte finns tillräckliga skäl för att en uppgift om före-komst av A1-intyg ska lämnas i arbetsgivardeklarationen.



## Förekomst av arbetstillstånd

De allra flesta som är medborgare i ett land utanför EU, EES eller Schweiz behöver ett arbetstillstånd för att ha rätt att arbeta i Sverige.

En uppgift på individnivå i arbetsgivardeklarationen som, när det gäller ersättning till en utlänning, korrekt anger om han eller hon har eller saknar föreskrivet arbetstillstånd skulle kunna underlätta Pensionsmyndighetens prövning av om det finns rätt till inkomstgrundad ålderspension baserad på inkomsten. En sådan uppgift skulle också kunna vara till nytta inom brottsbekämpande verksamhet.

Utredningen anser dock att det inte finns tillräckliga skäl för att en uppgift om arbetstillstånd ska lämnas i arbetsgivardeklarationen. Det som framför allt talar emot att ställa krav på arbetsgivare att lämna en sådan uppgift är att uppgifter om vilka arbetstillstånd som har beviljats redan finns hos Migrationsverket, som är den beslutande myndigheten. Att förfarandet när ett arbetstillstånd beviljas i nuläget inte är samordnat med regleringen om samordningsnummer bör enligt utredningens mening inte kompenseras genom en skyldighet för arbetsgivare att lämna uppgift i arbetsgivardeklarationen.



# 1 Författningsförslag

Utredningen har följande förslag till lagtext.

## 1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken att det ska införas två nya paragrafer, 110 kap. 31 a § och 31 b §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 110 kap.

#### 31 a §

*Den som är skyldig att lämna en sådan arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. 3 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska i samband med deklarationen uppgge per betalningsmottagare*

*1. om redovisad ersättning har påverkats av frånvaro från arbetet av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning enligt 12 kap., och*

*2. om redovisad ersättning har påverkats av frånvaro från arbetet av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap.*

*Om den redovisade ersättningen har påverkats av frånvaro*

*enligt första stycket, ska den deklara-  
tionsskyldige uppge datum för  
respektive slag av frånvaro. För  
varje sådant datum ska den dekla-  
rationsskyldige även uppge om  
frånvaron avsåg hela eller en del av  
den tid som betalningsmottagaren  
annars skulle ha arbetat.*

*Skyldigheten enligt första och  
andra styckena gäller inte ersätt-  
ning som avses i 26 kap. 19 a §  
första stycket 5 skatteförfarande-  
lagen.*

### *31 b §*

*Den som är skyldig att lämna  
uppgifter enligt 31 a § ska senast  
den dag då arbetsgivardeklara-  
tionen ska ha kommit in till Skatte-  
verket informera den som uppgif-  
terna avser om de uppgifter om  
denne som lämnas i samband med  
arbetsgivardeklarationen.*

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

2. Uppgifter enligt 110 kap. 31 a § ska lämnas första gången i samband med arbetsgivardeklarationer som avser redovisningsperioden januari 2025.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet<sup>1</sup> att 1 kap. 1 och 4 §§ samt 2 kap. 3 och 13 §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 1 §<sup>2</sup>

Denna lag tillämpas vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och i verkets handläggning enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter, lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, lagen (1991:1047) om sjuklön och lagen (2020:548) om omställningsstöd samt vid handläggning av sådant stöd som avses i lagen (2023:230) om förfarande för elstöd till företag, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

Denna lag tillämpas vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och i verkets handläggning enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter, lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, lagen (1991:1047) om sjuklön och lagen (2020:548) om omställningsstöd samt vid handläggning av sådant stöd som avses i lagen (2023:230) om förfarande för elstöd till företag, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. *Detsamma gäller vid behandling av personuppgifter som lämnas till Skatteverket enligt*

<sup>1</sup> Senaste lydelse av lagens rubrik 2003:670.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2023:231.

*110 kap. 31 a § socialförsäkringsbalken.*

Bestämmelserna i 4–6 och 8 §§ samt 2 kap. gäller även vid behandling av uppgifter om juridiska personer och avlidna.

4 §<sup>3</sup>

Uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information som behövs hos Skatteverket för

1. fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter och avgifter,
2. bestämmande av pensionsgrundande inkomst,
3. fastighetstaxering,
4. revision och annan analys- eller kontrollverksamhet,
5. tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning,
6. handläggning
  - a) enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter,
  - b) av andra frågor om ansvar för någon annans skatter och avgifter,
  - c) enligt lagen (2015:912) om automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton och 22 b kap. skatteförfarandelagen (2011:1244),
  - d) enligt lagen (2017:182) om automatiskt utbyte av land-för-land-rapporter på skatteområdet och 33 a kap. skatteförfarandelagen,
  - e) enligt 33 b kap. skatteförfarandelagen,
  - f) enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete och lagen (2020:548) om omställningsstöd samt handläggning av sådant stöd som avses i lagen (2023:230) om förfarande för elstöd till företag, och
  - g) enligt lagen (2022:1681) om plattformsoperatörers inhämtande av vissa uppgifter på skatteområdet, lagen (2022:1682) om automatiskt utbyte av upplysningar om inkomster genom digitala plattformar och 22 c kap. skatteförfarandelagen,
7. fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande,
8. hantering av underrättelser från arbetsgivare om anställning av utlänningar som avses i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige,

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2023:231.

9. hantering av uppgifter om sjuklönekostnad, *och*

10. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten.

9. hantering av uppgifter om sjuklönekostnad,

10. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten, *och*

*11. hantering av uppgifter som avses i 110 kap. 31 a § socialförsäkringsbalken.*

## 2 kap.

### 3 §<sup>4</sup>

För de ändamål som anges i 1 kap. 4 § får följande uppgifter behandlas i databasen:

1. en fysisk persons identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden,

2. en juridisk persons identitet, säte, ägarförhållanden samt firma-tecknare och andra företrädare,

3. registrering för skatter och avgifter,

4. underlag för fastställande av skatter och avgifter,

5. bestämmande av skatter och avgifter,

6. underlag för fastighetstaxering,

7. revision och annan kontroll av skatter och avgifter,

8. uppgifter som behövs för handläggning enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter,

9. avgiftsskyldighet till ett registrerat trossamfund och medlemskap i fackförening,

10. yrkanden och grunder i ett ärende,

11. beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett ärende,

12. uppgifter som behövs vid hantering av underrättelser från arbetsgivare om anställning av utlänningar som avses i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige,

13. uppgifter som behövs för handläggning enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete eller lagen (2020:548) om omställningsstöd eller för handläggning av sådant stöd som

13. uppgifter som behövs för handläggning enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete eller lagen (2020:548) om omställningsstöd eller för handläggning av sådant stöd som

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2020:550.

avses i lagen (2023:230) om förfarande för elstöd till företag, *och*

14. uppgifter om sjuklönekostnad.

avses i lagen (2023:230) om förfarande för elstöd till företag,

14. uppgifter om sjuklönekostnad, *och*

15. uppgifter som avses i 110 kap. 31 a § socialförsäkringsbalken.

I databasen får även andra uppgifter behandlas som behövs för fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i databasen enligt första stycket.

### 13 §

Vad som sägs i 11 och 12 §§ hindrar inte att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om att uppgifter eller handlingar *skall* bevaras under längre tid än som anges i 11 och 12 §§.

Vad som sägs i 11 och 12 §§ hindrar inte att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om att uppgifter eller handlingar *ska* bevaras under längre tid än som anges i 11 och 12 §§.

*Det hindrar inte heller att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om när uppgifter som avses i 110 kap. 31 a § socialförsäkringsbalken ska gallras.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.



### 1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att det i lagen ska införas en ny paragraf, 28 kap. 1 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **28 kap.**

##### *1 a §*

*Sekretess gäller hos Försäkringskassan för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden som lämnats med stöd av 110 kap. 31 a § socialförsäkringsbalken och inte förekommer i ett sådant ärende som avses i 1 §, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.*

*För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

## 1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet<sup>1</sup>

*dels att 7 § ska ha följande lydelse,*

*dels att det i förordningen ska införas tre nya paragrafer, 3 a, 8 n och 20 a §§, av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### *3 a §*

*Om Skatteverket i ett beslut har frångått en uppgift som har lämnats om en betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), får Skatteverket markera detta genom en särskild anteckning i beskattningsdatabasen.*

*Om beslutet ändras och uppgiften inte längre frångås, ska anteckningen tas bort.*

### *7 §<sup>2</sup>*

Till Försäkringskassan ska uppgifter lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för

1. beräkning eller kontroll av sjukpenninggrundande inkomst,
2. fördelning av ålderspensionsavgifter,
3. fastställande av underhållsstöd och betalningsskyldighet för sådant stöd enligt socialförsäkringsbalken,
4. beräkning och kontroll av bostadsbidrag enligt socialförsäkringsbalken,

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse av förordningens rubrik 2003:1023.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2022:810.

5. beräkning av betalningsskyldighet enligt 8 § andra stycket lagen (2004:1237) om särskild sjukförsäkringsavgift,

6. beräkning och kontroll av bostadstillägg enligt socialförsäkringsbalken, eller

7. beräkning av ersättning för sjuklönekostnad enligt 17 eller 17 d § lagen (1991:1047) om sjuklön.

De uppgifter som ska lämnas till Försäkringskassan med stöd av första stycket är uppgifter

1. enligt 19 kap. 11, 13 och 14 §§ socialförsäkringsbalken, med undantag av 13 § tredje stycket,

2. om inkomst som anges i 97 kap. 2, 4, 5, 11 och 13 §§ socialförsäkringsbalken, med undantag av 5 § tredje stycket och 13 § första stycket 1–3,

3. om fastighet, ägarandel, fastighetsbeteckning, adress och bostadsyta,

4. om avgiftsunderlag enligt 2 kap. 24 § socialavgiftslagen (2000:980) och om därpå belöpande arbetsgivaravgifter enligt 2 kap. socialavgiftslagen, skatt enligt 1 § lagen (1990:659) om löneavgift och avgift enligt 1 § lagen (1994:1920) om allmän löneavgift som beräknats för arbetsgivare under ett kalenderår,

5. om avdrag för avsättning till periodiseringsfond och expansionsfond enligt 30 och 34 kap. inkomstskattelagen (1999:1229) samt om återföring av sådana avdrag,

6. om schablonintäkt enligt 47 kap. 11 b § inkomstskattelagen,

7. om samtliga intäkts- och kostnadsposter i inkomstlagen tjänst och kapital,

8. om överskott eller underskott i inkomstslaget näringsverksamhet, och

9. om sjuklönekostnad enligt 17 b § första stycket lagen (1991:1047) om sjuklön.

Försäkringskassan har vid direktåtkomst till beskattningsdatabasen enligt 2 kap. 8 c § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet rätt att ta del av

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.

På begäran av Försäkringskassan ska uppgifter enligt tredje stycket lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för beräkning och kontroll av ersättning enligt förordningen (2022:807) om statlig ersättning för arbete i etableringsjobb.

På begäran av Försäkringskassan ska uppgifter enligt tredje stycket lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för beräkning och kontroll av

1. ersättning enligt förordningen (2022:807) om statlig ersättning för arbete i etableringsjobb,

2. *aktivitetsersättning, arbets-skadelivränta, arbetsskadesjukpenning, assistansersättning, föräldrapenning, graviditetspenning, närstående penning, rehabiliteringspenning, sjukersättning, sjukpenning eller tillfällig föräldrapenning enligt socialförsäkringsbalken, eller*

3. *aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.*

*Till Försäkringskassan ska även uppgifter som avses i 110 kap. 31 a § socialförsäkringsbalken samt uppgifter enligt tredje stycket 2 och 3 lämnas ut från beskattningsdatabasen.*

8 n §

*När Skatteverket enligt bestämmelser i denna förordning lämnar ut uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) gäller följande.*

*Om en uppgift har ändrats eller lagts till enligt 26 kap. 40 § skatteförfarandelagen, ska Skatteverket till den mottagande myndigheten eller arbetslöshetskassan också lämna ut uppgift om tidpunkten för ändringen eller tillägget samt uppgiftens tidigare innehåll.*

*Om det finns en särskild anteckning för en uppgift enligt 3 a §, ska Skatteverket till den mottagande myndigheten eller arbetslöshetskassan också lämna ut anteckningen.*

*20 a §*

*Uppgifter som avses i 110 kap. 31 a § socialförsäkringsbalken ska gallras när de har lämnats ut till Försäkringskassan enligt 7 § femte stycket.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024 i fråga om 3 a §, 7 § fjärde stycket och 8 n § samt den 1 januari 2025 i övrigt.

## 1.5 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningsförordningen (2006:97) att 7 kap. 1 b § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 7 kap.

#### 1 b §<sup>1</sup>

En arbetsgivare som anställer en utlänning som avses i 6 kap. 13 a § ska *senast månaden efter den kalendermånad då anställningen påbörjades* underrätta Skatteverket om anställningen.

En arbetsgivare som anställer en utlänning som avses i 6 kap. 13 a § ska underrätta Skatteverket om anställningen.

Skatteverket får meddela närmare föreskrifter om när och på vilket sätt underrättelse ska göras och om vad underrättelsen ska innehålla.

Första stycket gäller inte vid anställning av en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt här enligt 5 a kap. utlänningslagen (2005:716) eller i en annan EU-stat.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2014:185.

## 2 Utredningens uppdrag och arbete

### 2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 16 juni 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över uppgifterna på individnivå i arbetsgivardeklarationen och vissa frågor kopplade till personalliggare samt till skatte-reduktion för hushållsarbete och grön teknik (dir. 2022:68), se *bilaga 1*. Syftet med översynen är bl.a. att motverka fusk och arbetslivskriminalitet.

I detta delbetänkande redovisar utredningen den delen av uppdraget som handlar om att se över uppgifterna på individnivå i arbetsgivardeklarationen. De delar som avser vissa frågor kopplade till personalliggare samt till skattereduktion för hushållsarbete och grön teknik kommer att redovisas i utredningens slutbetänkande senast den 30 augusti 2024.

Av utredningens direktiv framgår, när det gäller arbetsgivardeklarationen, att utredaren ska

- analysera de uppgifter på individnivå som lämnas i dag i arbetsgivardeklarationen i förhållande till syftet att motverka skattefusk och skatteundandragande samt överväga om det finns skäl att låta arbetsgivares uppgiftsskyldighet innefatta fler eller färre uppgifter än i dag,
- överväga om det är lämpligt att ytterligare uppgifter, som inte har betydelse för beskattningen eller för Skatteverkets övriga verksamhet men som är betydelsefulla för att effektivt motverka arbetslivskriminalitet samt felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen, också bör lämnas i arbetsgivardeklarationen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Om det bedöms nödvändigt får utredaren även ta upp och lämna förslag som rör andra närliggande frågor.

## 2.2 Utredningens arbete

Utredningen är en del i ett större och pågående sammanhang med olika lagstiftnings- och andra åtgärder för att motverka bl.a. arbetslivskriminalitet och felaktiga utbetalningar. Under arbetets gång har flera relevanta myndighetsrapporter och utredningsbetänkanden publicerats. Arbetet har också berörts av såväl författningsförslag i propositioner som beslutade lag- och förordningsändringar.

Utredningen har hållit tio interna sammanträden, varav två i digital form och ett i internatform. Arbetet har bedrivits i nära samarbete med utredningens experter, både vid de sammanträden som hållits och genom kontakter däremellan.

Utredningen har haft vissa externa kontakter, bl.a. har information om it-baserade lönesystem hämtats in genom att utredningen träffat en företrädare för Srf Lönsam. Utredningen har även haft möten med utredningen Ett trygghetssystem för alla – översyn av regelverket för sjukpenninggrundande inkomst (S 2021:07), Utredningen om dataskydd och kontroll hos Skatteverket, Tullverket och Kronofogden (Fi 2021:11) och Utredningen om inrättande av Utbetalningsmyndigheten (Fi 2022:01).

## 2.3 Delbetänkandets disposition

Delbetänkandet inleds med en sammanfattning. I kapitel 1 redovisas utredningens författningsförslag. Kapitel 3 innehåller en översiktlig redogörelse för arbetslivskriminalitet, skatteundandragande och skattefusk samt felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdsystemen. I kapitel 4 beskrivs nuvarande reglering om arbetsgivardeklarationer och uppgifter på individnivå.

Kapitel 5 behandlar bl.a. frågan om de förväntningar som fanns på systemet med arbetsgivardeklarationer på individnivå har infriats samt vilka effekter som uppgifterna har haft för Skatteverkets beskattningsverksamhet i övrigt. Vidare redovisas utredningens överväganden och förslag i fråga om åtgärder för att minska risker för spridning av oriktiga uppgifter eller skadan av sådan spridning.



I kapitel 6 finns utredningens överväganden och förslag när det gäller behovet av en utökad tillgång till dagens uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen i syfte att bl.a. minska felaktiga utbetalningar.

Kapitel 7 innehåller en avgränsning av vilka uppgiftstyper som enligt utredningen skulle kunna komma i fråga för uppgiftslämnande per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen och allmänna utgångspunkter till grund för utredningens bedömningar. Vidare redovisas utredningens överväganden och förslag när det gäller de olika uppgiftstyperna.

I kapitel 8 finns utredningens överväganden och förslag i fråga om uppgift om frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning. Överväganden och förslag i fråga om uppgift om frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning finns i kapitel 9. I kapitel 10 behandlas utformningen av den reglering som behövs för Skatteverkets och Försäkringskassans behandling av frånvarouppgifterna. Vidare redovisas utredningens bedömningar när det gäller frågor om personuppgiftsbehandling, personlig integritet samt sekretesskydd.

I kapitel 11 finns förslag på ikraftträdande. Kapitel 12 innehåller en beskrivning av förslagets konsekvenser. Slutligen finns en författningskommentar i kapitel 13.



### 3 Arbetslivskriminalitet, skatteundandragande och felaktiga utbetalningar

Utredningens uppdrag såvitt gäller arbetsgivardeklarationen är inriktat på frågan om deklarationens betydelse i förhållande till arbetslivskriminalitet, skatteundandragande och skattefusk samt felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdsystemen. Deklarationen och de uppgifter som lämnas i den är ett verktyg som rätt använt kan motverka sådana problem. Om avsiktligt oriktiga uppgifter lämnas i deklarationen, t.ex. i syfte att orsaka felaktiga utbetalningar eller att dölja regelöverträdelser, kan detta dock i stället bidra till problemen.

I detta kapitel redogörs översiktligt för arbetslivskriminalitet, skatteundandragande och skattefusk samt felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen. I avsnitt 3.4 beskrivs problematiken med företag som brottsverktyg.

#### **3.1 Arbetslivskriminalitet**

Arbetslivskriminalitet är ett samlingsbegrepp för brott och regelöverträdelser som sker i arbetslivet och omfattar flera problemområden – arbetskraftsexploatering, ekonomisk brottslighet, bidragsbrott, människohandel, brott mot utlänningslagen (2005:716) och brott mot arbetsmiljöröglar. Arbetslivskriminaliteten leder till negativa konsekvenser för arbetstagare, företag, samhället och statsfinanserna. Arbetstagare riskerar ofta osäkra arbetsvillkor, lägre löner, allvarliga kränkningar av sina rättigheter och minskat skydd enligt arbetsrätts- och socialskyddslagstiftningen. Den ger även negativa konsekvenser för den ekonomiska jämställdheten. Företag som följer reglerna riskerar att konkurreras ut av oseriösa aktörer. Samhället och stats-

finanserna riskerar allvarliga budgetkonsekvenser genom minskade intäkter via skatter och sociala avgifter. Arbetslivskriminalitet dränerar också välfärdssystemen på resurser och är en inkomstkälla för den organiserade brottsligheten. Sammantaget inverkar fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet negativt på sysselsättning och produktivitet samt snedvrider konkurrensen.

Arbetet mot arbetslivskriminalitet är prioriterat av regeringen och har på senare år varit föremål för flera statliga utredningar. Den står också i fokus för en formaliserad myndighetssamverkan. I regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025 framhålls en arbetsmarknad utan brott och fusk som ett av strategins fyra huvudsakliga delområden.<sup>1</sup> I juli 2022 presenterade regeringen en nationell strategi mot arbetslivskriminalitet.<sup>2</sup>

### 3.1.1 Om begreppet

Delegationen mot arbetslivskriminalitet (A 2021:04) tillsattes av regeringen i september 2021 med uppdraget att verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan. Enligt delegationen kan arbetslivskriminalitet i korthet sägas innebära medvetna förfaranden där en verksamhetsutövare, själv eller tillsammans med andra, bryter mot regler eller avtal i arbetslivet på bekostnad av arbetstagarna, andra företag eller det allmänna.<sup>3</sup>

I juni 2022 föreslog delegationen<sup>4</sup> att begreppet arbetslivskriminalitet ska definieras som kvalificerade förfaranden som strider mot bestämmelser i författningar eller avtal och som rör arbetslivet. Vid bedömningen av om ett förfarande är kvalificerat ska särskilt beaktas om det innebär att arbetstagare utnyttjas, att konkurrensen snedvrids, att förfarandet utförs i organiserad form eller systematiskt eller om det är av allvarlig eller omfattande karaktär.

Definitionen inbegriper många förfaranden som tillhör det kriminaliserade området, exempelvis människoexploatering, vissa former av människohandel, arbetsmiljöbrott, vissa bidragsbrott och skatte-

<sup>1</sup> Skr. 2020/21:92, bet. 2020/21:AU11, rskr. 2020/21:366.

<sup>2</sup> Regeringsbeslut i ärende A2022/00996.

<sup>3</sup> SOU 2023:8, *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland*, s. 109.

<sup>4</sup> SOU 2022:36, *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge*.

brott, vissa brott mot utlänningslagen och viss ekonomisk brottslighet.<sup>5</sup> Den är dock inte begränsad till straffbara förfaranden utan inbegriper även överträdelser av författningsbestämmelser som inte är belagda med straff liksom brott mot avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare, t.ex. vad gäller villkor om lön. En del av det som benämns arbetslivskriminalitet rör missbruk av välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Det kan till exempel handla om att personer arbetar och samtidigt erhåller ersättning från exempelvis Försäkringskassan eller arbetslöshetsförsäkringen. Ofta finns en problematik med oriktiga arbetsgivar- och inkomstuppgifter som utgör grunden för storleken på ersättningen som betalas ut.

### 3.1.2 Myndighetssamverkan

#### Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet

I december 2017 gav regeringen ett uppdrag åt åtta myndigheter att under 2018–2020 utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.<sup>6</sup> Uppdraget gavs till Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket.

Regeringsuppdraget har följts av fler uppdrag till samma myndigheter om fortsatt och varaktig samverkan, bl.a. genom inrättande av regionala center mot arbetslivskriminalitet.<sup>7</sup>

Det myndighetsgemensamma arbetet, för vilket Arbetsmiljöverket har varit samordnare, har redovisats av de samverkande myndigheterna i årliga lägesbilder. I lägesbilden för 2021 anges bl.a. att byggbranschen är den bransch som bedöms ha störst risk för störst samhällsskada när det gäller arbetslivskriminalitet. I fallande ordning därefter bedömer myndigheterna att det finnas störst sådan risk i branscherna restaurang, transport, städning samt vård, omsorg och

---

<sup>5</sup> SOU 2022:36 s. 80.

<sup>6</sup> Regeringsbeslut den 18 december 2017 (A2017/02422/ARM och A2017/00678/ARM).

<sup>7</sup> Regeringsbeslut den 14 januari 2021 (A2021/00085) och den 24 februari 2022 (A2022/00333).

sociala tjänster. Totalt genomfördes 2 651 kontroller inom myndighetssamverkan under 2022.<sup>8</sup>

## Myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet

Sedan 2009 har det funnits ett myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet, bl.a. med inriktning mot att företag används i brottslig verksamhet. Under 2021 genomfördes på regeringens uppdrag bl.a. pilotprojekt riktade mot näringsverksamhet kopplad till organiserad brottslighet.<sup>9</sup>

I samverkan ingår Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket, Migrationsverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Det myndighetsgemensamma arbetet har presenterats i lägesbilder vartannat år. I lägesbilden för 2021 anges att företag har blivit ett viktigt brottsverktyg för organiserad brottslighet att tillskansa sig stora ekonomiska belopp och att de i vissa fall till och med är en förutsättning för brottsligheten. När det gäller ekonomiska förmåner inom välfärdssystemet kopplade till näringsverksamhet anges att det i första hand är assistansersättningen, den statliga lönegarantin, det statliga tandvårdsstödet och olika former av anställningsstöd som angrips.

### 3.1.3 Omfattning

Arbetslivskriminaliteten har i flera sammanhang bedömts vara ett omfattande och troligen växande samhällsproblem samt ett av de enskilt största brottsområdena inom organiserad ekonomisk brottslighet.<sup>10</sup>

I februari 2023 redovisade Delegationen mot arbetslivskriminalitet en uppskattning av arbetslivskriminalitetens omfattning.<sup>11</sup> Enligt delegationen är arbetslivskriminaliteten i Sverige ett om-

<sup>8</sup> Arbetsmiljöverkets skrivelse den 16 februari 2023, *Redovisning av uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan*.

<sup>9</sup> Regeringsbeslut den 25 juni 2020 (Ju2020/02483/PO).

<sup>10</sup> Ds 2021:1, *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet*, s. 31, och Ekobrottsmyndigheten (2021), *Lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2020*, s. 15.

<sup>11</sup> SOU 2023:8.

fattande och allvarligt samhällsproblem med stora negativa konsekvenser för enskilda arbetstagare, företag och det allmänna. Delegationen har delat in bedömningen av arbetslivskriminalitetens omfattning i tre sakområden, nämligen utnyttjande av arbetskraft, skatter och avgifter samt otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen. Omfattningsbedömningen har delvis olika fokus inom de tre sakområdena. Bedömningen som rör utnyttjande av arbetskraft fokuserar på antalet personer som berörs. När det gäller omfattningen av de delar av arbetslivskriminaliteten som rör skatter och avgifter ligger fokus på det dolda värdeskapandet. När det gäller otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen ligger fokus på felaktiga utbetalningar. Bedömningarna är enligt delegationen behäftade med ett stort mått av osäkerhet.

I fråga om utnyttjande av arbetskraft anger delegationen att cirka 245 000 personer hör till riskgrupperna enligt delegationens urval (bl.a. asylsökande och deras anhöriga). Cirka 13 procent av dem saknade en registrerad inkomst 2020 och cirka tre procent saknade både registrerad inkomst och registrerat boende.

När det gäller omfattningen av arbetslivskriminalitet som rör skatter och avgifter bedömer delegationen att odeklarerade löneinkomster om mellan 81 och 94 miljarder kronor år 2021 kan kopplas till arbetslivskriminalitet. Det motsvarar enligt delegationen ett skattebortfall på cirka 26 miljarder kronor, vilket kan sägas vara en direkt vinst för de inblandade företagen.

Av de felaktiga utbetalningar som skedde i de olika välfärdssystemen under 2021 bedömer delegationen att mellan 367 och 1 424 miljoner kronor kan kopplas till arbetslivskriminalitet. Beloppet utgör en direkt vinst för de arbetslivskriminella aktörerna. Delegationen studerade ett urval ersättningar som bedöms ha hög risk för att användas inom arbetslivskriminalitet. Beloppet kan därför ses som en nedre gräns på omfattningen av arbetslivskriminalitet som rör otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen. Enligt delegationen finns det en stor variation mellan de olika ersättningarna när det gäller arbetslivskriminalitetens omfattning.

## 3.2 Skatteundandragande och skattefusk

Skattesystemets grundläggande uppgift är att finansiera den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter. Skatterna ska tas ut på ett sätt som är förenligt med de övergripande målen för regeringens ekonomiska politik. Skattepolitiken ska vid sidan om att säkra goda och stabila skatteintäkter även skapa förutsättningar för en hållbar tillväxt och hög sysselsättning, ett rättvist fördelat välstånd samt bidra till ett miljömässigt och socialt hållbart samhälle.

Medborgarna och företagen måste ha ett högt förtroende för skattesystemet för att skatterna långsiktigt ska kunna finansiera de offentliga utgifterna. Skattefusk och skatteundandragande skadar en fri och rättvis konkurrens och undandrar samhället stora inkomster, vilket drar undan resurser från den gemensamma välfärden. Skattefusk och skatteundandragande skadar dessutom förtroendet för skattesystemet. Det är politiskt prioriterat att skattefusk och skatteundandragande motverkas.<sup>12</sup>

Beskattningssystemet bygger till stor del på uppgifter som enskilda ska lämna. Att uppgiftsskyldigheten fullgörs är alltså en nödvändig förutsättning för att skattesystemet ska kunna verka på avsett sätt. Det måste finnas effektiva verktyg för att rätt uppgifter ska lämnas till Skatteverket och för Skatteverkets kontrollverksamhet i syfte att säkra ett korrekt uttag av skatter och avgifter.

### 3.2.1 Om begreppen

Skatteverket definierar *skattefusk* som avsiktliga fel i syfte att undvika skatt. *Skatteupplägg* är arrangemang i syfte att minska skatten där det inledningsvis är oklart om det ligger inom eller utom lagens ram. Med *skatteundandragande* avses såväl skattefusk som skatteupplägg som visar sig ligga utom lagens ram.<sup>13</sup> Skatteundandragande är alltså ett vidare begrepp än skattefusk.

Skattefusk och skatteundandragande kan utgöra brott och leda till straffrättsliga sanktioner enligt skattebrottslagen (1971:69). Straff-

<sup>12</sup> Prop. 2022/23:1, *Budgetpropositionen för 2023*, utg.omr. 3 s. 18.

<sup>13</sup> Se Skatteverket (2023), *Årsredovisning 2022*, s. 220. Begreppen har definierats på liknande sätt i andra sammanhang, se t.ex. SOU 2018:91, *Rapporteringspliktiga arrangemang – ett nytt regelverk på skatteområdet*, s. 79 f.



bestämmelser finns om skattebrott, vårdslös skatteuppgift, skatteavdragsbrott, skatteredovisningsbrott, vårdslös skatteredovisning och försvårande av skattekontroll.

### 3.2.2 Oredovisade arbetsinkomster m.m.

I branscher med låga marginaler, som även är personalintensiva, är undanhållande av skatt en metod för att minska kostnaderna, vilket i sin tur ger konkurrensfördelar och medför osund konkurrens. Historiskt har en stor del av skatteundandragandet i vissa av dessa branscher (till exempel restauranger, frisörer och övrig skönhetsvård) varit kopplat till kontantbetalningar som undanhållits från beskattning och sedan använts för utbetalning av svarta löner. I branscher där betalning främst sker efter fakturering krävs andra metoder för att frigöra pengar till svarta löner, till exempel användning av osanna fakturor. Den minskande användningen av kontanter förändrar möjligheterna för företag inom traditionella kontant-handelsbranscher att undanhålla inkomster, vilket medför att även de behöver byta metod för att undanhålla inkomster från beskattning. Det kan ske genom osanna fakturor, men även genom betalning till privata Swish-konton eller genom att andra digitala betalningar döljs.<sup>14</sup>

I februari 2020 publicerade Skatteverket rapporten *Svarta arbetsinkomster: beräkningar baserade på Skatteverkets revisioner* avseende inkomståren 2010 till 2016. I rapporten uppskattades de oredovisade inkomsterna från svartarbete till 91 miljarder kronor per år, vilket motsvarar 2,3 procent av BNP och 6 procent av de totala arbetsinkomsterna. Merparten av de svarta inkomsterna finns inom aktiebolag med lönesummor upp till 5 miljoner kronor, i synnerhet inom aktiebolag med en lönesumma mellan 1 och 5 miljoner kronor. Denna företagstyp är den som enskilt bidrar mest med svarta arbetsinkomster (motsvarande 43 procent av de totala svarta arbetsinkomsterna).

Som anges ovan bedömer Delegationen mot arbetslivskriminalitet att odeklarerade löneinkomster om mellan 81 och 94 miljarder kronor (2021) kan kopplas till arbetslivskriminalitet. Uppskattningen baseras på Skatteverkets rapport efter uppdatering av vissa förhållanden till grund för den.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Lägesbild 2021, *För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet*.

<sup>15</sup> SOU 2023:8 s. 211 ff.

Enligt Delegationen för korrekta utbetalningar (KUT-delegationen) är svartarbete en stor orsak till felaktiga utbetalningar och står för närmare 12 procent av de totalt uppskattade felen.<sup>16</sup>

### 3.3 Felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott

De svenska välfärdssystemen utgör en ekonomisk trygghet för individer som behöver stöd på grund av t.ex. sjukdom, arbetslöshet, ålderdom eller föräldraskap. Det är mycket viktigt att utbetalningarna från välfärdssystemen, som finansieras kollektivt av skattebetalarna, är korrekta och att de endast sker till de mottagare som de är avsedda för. Detta är angeläget, inte bara ur ett statsfinansiellt perspektiv, utan också för att upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen och för välfärdssamhällets legitimitet. Mot den bakgrunden beslutade riksdagen i december 2020 ett mål om att utbetalningarna från välfärdssystemen ska vara korrekta, andelen felaktiga utbetalningar ska minska och fel ska motverkas.<sup>17</sup>

Problematiken med felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen har behandlats av flera statliga utredningar och i olika myndighetsrapporter. Det finns även ett myndighetssamarbete för att motverka problematiken.

#### 3.3.1 Om begreppen

Den svenska välfärdsmodellen kan sägas bestå av två grundpelare. Den ena utgörs av offentligt finansierade trygghetssystem, dvs. socialförsäkringar och vissa bidrag (sociala ersättningar). Den andra utgörs av välfärdstjänster som skola, vård och omsorg. Det finns dock inte några bestämda definitioner av begreppen välfärd eller välfärdssystemen.<sup>18</sup> Det medför att det inte heller finns några entydiga definitioner av vad som avses med felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen. Begreppen har i stället getts delvis olika betydelse i olika sammanhang. Dessutom är problematiken en del i både arbetslivskriminaliteten och den organiserade brottsligheten.

<sup>16</sup> SOU 2019:59, *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 131.

<sup>17</sup> Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021*, utg.omr. 2 s. 9 f., bet. 2020/21:FiU2, rskr. 2020/21:150.

<sup>18</sup> SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, s. 94 och Brå, rapport 2022:1, *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner*, s. 18.

## Delegationen mot felaktiga utbetalningar

Delegationen mot felaktiga utbetalningar preciserade i sitt betänkande i juli 2008 att delegationens arbete omfattade samtliga ersättningar, bidrag, pensioner och lån som beslutas av de myndigheter och organisationer som ingick i delegationen.<sup>19</sup> I delegationen ingick Arbetsförmedlingen, Brottsförebyggande rådet, Centrala studie-stödsnämnden, Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Länsstyrelsen i Örebro län, Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Åklagarmyndigheten, Statskontoret, Socialstyrelsen, Arbetslöshetskassornas samorganisation och förbundet Sveriges Kommuner och Landsting (numera Sveriges Kommuner och Regioner).

Till välfärdssystemen hänförde delegationen även ekonomiskt stöd som gavs till arbetsgivare men som avsåg enskilda personer, såsom lönebidrag och anställningsstöd. Såväl bidrag som krediteringar på skattekonto omfattades. Ersättningar till vårdgivare, såsom tandvårdsersättning, ansågs också ingå i välfärdssystemen. Därutöver ingick i arbetet ersättningar och bidrag som beslutas av Socialstyrelsen, länsstyrelse, Statens specialpedagogiska institut och Sametinget.

## Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

KUT-delegationen använde sig i sitt betänkande i december 2019 av en likartad avgränsning som den tidigare Delegationen mot felaktiga utbetalningar. KUT-delegationen angav att dess arbete vad gäller utbetalningar från välfärdssystemen främst har omfattat sådana utbetalningar som hanteras av berörda myndigheter och organisationer i delegationen.<sup>20</sup>

Det handlade enligt delegationen om utbetalningar som avsåg enskilda personer, antingen direkta ersättningar och bidrag eller till företag eller andra aktörer. Delegationen definierade en utbetalning som felaktig om det slutliga beloppet blev för högt, för lågt eller i sin helhet fel i förhållande till gällande regler och avtal.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> SOU 2008:74, *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 43 f.

<sup>20</sup> SOU 2019:59 s. 62.

<sup>21</sup> SOU 2019:59 s. 63. En likartad definition användes av Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen, SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 108.

## Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

I lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen uppställs en skyldighet för vissa statliga myndigheter m.fl. att underrätta varandra om misstänkta felaktiga utbetalningar.

Lagen gäller sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa och betalas ut till en enskild person (ekonomisk förmån). Den gäller även sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd) [1 §].

Underrättelseskyldighet enligt lagen gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetslöshetskassorna.<sup>22</sup> Skyldigheten gäller dock inte i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet (2 §).

Underrättelseskyldighet gäller om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp, om det inte finns särskilda skäl (3 §).

## Säkerställande av korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

I förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen anges bl.a. att det vid Ekonomistyrningsverket ska finnas ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

I förordningen avses med utbetalningar från välfärdssystemen sådana ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten eller en arbetslöshetskassa och som avser en enskild person. Med felaktiga utbetalningar avses

---

<sup>22</sup> Fr.o.m. den 1 januari 2024 omfattas även Utbetalningsmyndigheten av underrättelseskyldigheten.

sådana utbetalningar från välfärdssystemen som sker trots att villkoren för att ta del av ersättningen inte är uppfyllda (2 §).

### Särskilt om välfärdsbrott

Välfärdsbrotten innefattar ekonomisk och organiserad brottslighet där en eller flera delar av välfärdssystemen utnyttjas på felaktiga grunder.<sup>23</sup> Det finns en stor variation i brottsuppläggen som riktas mot välfärdssystemen. Till exempel förekommer bidragsbrott där en enskild person på felaktiga grunder erhåller bidrag från en myndighet. Andra ärenden rör organiserade och systematiska bedrägerier som genomförts med hjälp av företag under flera års tid. Allt oftare är gärningspersonerna en utförare i form av föreningar och företag.<sup>24</sup>

De största bidragen och ersättningarna betalas ut till arbetsgivare, vilket medför att långsiktiga och systematiska utnyttjanden där företag används kan resultera i stora summor av felaktiga utbetalningar från exempelvis Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan. Felaktiga bidrag och ersättningar till företag riskerar även att skapa en ohederlig konkurrens inom berörda branscher. Exempel på mer organiserade former av välfärdsbrott är brott avseende assistansersättning samt bidragsbrott mot det statliga tandvårdsstödet och den statliga lönegarantin.<sup>25</sup>

År 2007 infördes bidragsbrottslagen (2007:612). Lagen gäller sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa och betalas ut till en enskild person. Den gäller även sådana stöd, bidrag och ersättningar som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (1 §).<sup>26</sup>

Den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån

---

<sup>23</sup> SOU 2021:85, *Vägar till ett tryggare samhälle*, volym 1 s. 66 ff.

<sup>24</sup> Brå, rapport 2022:1, *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner*, s. 17.

<sup>25</sup> SOU 2021:85 volym 1 s. 66 ff.

<sup>26</sup> Samma avgränsning finns i lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

eller ett ekonomiskt stöd felaktigt betalas ut, felaktigt tillgodoräknas, betalas ut med ett för högt belopp eller tillgodoräknas med ett för högt belopp, döms för bidragsbrott (2 §).

Även bedrägerier som omfattas av brottsbalkens bestämmelser kan vara riktade mot välfärdssystemet och då hänföras till välfärdsbrotten.<sup>27</sup>

I ett delbetänkande i juni 2022 har 2021 års bidragsbrottsutredning lämnat förslag om bl.a. införande av ett system med administrativa sanktionsavgifter som ett komplement till det straffrättsliga systemet.<sup>28</sup> Delbetänkandet har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet.

I mars 2022 tillsatte regeringen Utredningen om ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag (Fi 2022:02).<sup>29</sup> I uppdraget, som ska redovisas senast den 1 april 2024, ingår bl.a. att identifiera vilka stöd till företag och andra juridiska personer som behöver ett särskilt straffrättsligt skydd i förhållande till vad som gäller i dag.

### 3.3.2 Initiativet MUR

På Försäkringskassans initiativ startades i december 2019 ett nätverk med ett stort antal statliga myndigheter i syfte att stärka det myndighetsövergripande arbetet mot bidragsbrott och missbruk av välfärdssystemet (MUR, motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter). Inom ramen för nätverket har bl.a. bildats fem arbetsgrupper som fokuserar på lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, informationsutbyte, metodutveckling av myndighetsgemensamma risker, attityder och sociala normer respektive sammanhållen identitetsförvaltning.

I nätverket ingår Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Centrala studiestödsnämnden, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Försäkringskassan, Inspektionen för socialförsäkringen, Inspektionen för vård och omsorg, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten,

---

<sup>27</sup> Brå, rapport 2015:8, *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet*, s. 15 och rapport 2022:1, *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner*, s. 16.

<sup>28</sup> SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott*.

<sup>29</sup> Dir. 2022:25.

Skatteverket, Skolinspektion, Skolverket, Socialstyrelsen, Tillväxtverket och Åklagarmyndigheten.

### 3.3.3 Omfattning

De statliga välfärdsutbetalningar som avsåg enskilda, som t.ex. sjukpenning, studiemedel, anställningsstöd och bostadstillägg, uppgick 2020 sammanlagt till närmare 350 miljarder kronor. Utöver detta uppgick de inkomstgrundande ersättningarna från ålderspensions-systemet vid sidan av statens budget till 340 miljarder kronor.<sup>30</sup> I välfärdssystemen kan också vissa ersättningar som betalas ut från kommuner och arbetslöshetskassor räknas in. År 2018 bedömdes kommunerna stå för cirka tio procent av de totala offentliga utbetalningarna och arbetslöshetsförsäkringen för cirka två procent.<sup>31</sup>

Flera statliga utredningar och myndigheter har med olika metoder gjort uppskattningar av i vilken omfattning felaktiga utbetalningar förekommer, såväl totalt som för enskilda ersättningssystem.<sup>32</sup>

KUT-delegationen uppskattade i sitt betänkande i december 2019 att de felaktiga utbetalningarna sammantaget uppgick till cirka 18 miljarder kronor i 2018 års utgifter (osäkerhetsintervall om 11–27 miljarder kronor), motsvarande cirka 5,5 procent av de totala utgifterna exklusive ålderspensionssystemet. Delegationen bedömde att felaktiga utgifter i ansökan om ersättning och att den sökande inte anmäler ändrade förhållanden orsakade drygt tre fjärdedelar av de felaktiga utbetalningarna.<sup>33</sup>

Ekonomistyrningsverket har i en rapport<sup>34</sup> i mars 2023 bedömt att den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen 2021 uppgick till 13,0–16,3 miljarder kronor, med en punktskattning på 14,6 miljarder kronor. Det motsvarar 1,8–2,2 procent av de totala utbetalningarna, med en punktskattning på 2,0 procent. Med avdrag för skattningen för allmän pension motsvarar de felaktiga utbetalningarna 3,6–4,5 procent, med en punktskattning på 4,1 procent. Ekonomistyrningsverkets bedömning baseras på ett flertal myndigheters studier av omfattningen och en sammanlägg-

<sup>30</sup> ESV 2021:37, *Underlag inför 2022 års omfattningsstudier*, s. 8.

<sup>31</sup> Prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 25.

<sup>32</sup> Delegationen mot arbetslivskriminalitet har i juni 2022 redovisat en översikt över totala uppskattningar, SOU 2022:36 s. 130 ff.

<sup>33</sup> SOU 2019:59 s. 19 f.

<sup>34</sup> ESV 2023:22, *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*.

ning av deras skattningar. Uppskattningen av Ekonomistyrningsverket omfattar inte bl.a. felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd, som studerades av KUT-delegationen. Utifrån en schablonmässig uppräknig för att kompensera för skillnaderna i studierna skattar Ekonomistyrningsverket de felaktiga utbetalningarna för 2021 till 18,5 miljarder kronor. Ekonomistyrningsverket bedömer att skattningen för 2021 är betydligt säkrare än skattningen för 2018 av KUT-delegationen, främst på grund av att studierna i högre utsträckning baseras på empiriska undersökningar.

Enligt Ekonomistyrningsverket orsakade de sökande 90 procent av det totalt skattade beloppet som betalades ut felaktigt under 2021, varav merparten härrör från att den sökande uppgett felaktiga uppgifter vid ansökan.

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden uppskattade att den anmälda bidragsbrottsligheten omfattade drygt 600 miljoner kronor 2011–2015 för de nio största aktörerna, däribland Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna, Centrala studiestödsnämnden och kommunerna. Av beloppet bedömdes drygt 500 miljoner kronor avse kvalificerad välfärdsbrottslighet.<sup>35</sup> Med kvalificerad välfärdsbrottslighet avsåg utredningen brott som innehåller ett eller flera moment som är mer avancerade eller mer samhällsskadliga än i normalfallet, t.ex. att oriktiga handlingar använts eller att ersättning mottagits felaktigt under lång tid.

## Säkerställande av korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

Under 2021 beslutade regeringen att stärka arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.<sup>36</sup> Ett råd för korrekta utbetalningar inrättades vid Ekonomistyrningsverket. Rådet ska främja samverkan mellan de myndigheter som representeras i rådet, vara ett forum för informations- och erfarenhetsutbyte samt diskutera åtgärder mot felaktiga utbetalningar. En del av arbetet är att Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten återkommande ska studera omfattningen

---

<sup>35</sup> SOU 2017:37 s. 263.

<sup>36</sup> Förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.



av felaktiga utbetalningar och vad felaktigheterna beror på. Ekonomistyrningsverket ska samordna myndigheternas arbete.

Regeringen har också beslutat att omfattningen av felaktigheterna ska studeras empiriskt för många ersättningar.<sup>37</sup> I uppdraget ingår att uppskatta såväl de fel som kan studeras empiriskt, som de fel där detta inte låter sig göras. Ekonomistyrningsverket har i en rapport i mars 2023 redovisat en samlad bild av omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2021 (se ovan).

### 3.4 Företag som brottsverktyg

Det har i olika rapporter och utredningar under senare år slagits fast att företag allt oftare används som brottsverktyg vid välfärdsbrottslighet. Det pågår också flera utredningar vars arbete på olika sätt syftar till att motverka att företag används för att begå brott och andra oegentligheter.<sup>38</sup> Företagsmiljön har konstaterats vara särskilt lämplig att använda för den organiserade brottsligheten. Brottsligheten kan döljas i till synes seriösa företag och det finns ofta en stor kunskap om hur företag kan användas som fasad för brottsliga upplägg.<sup>39</sup> Företag kan ge möjlighet att undanhålla skatter och avgifter eller att på felaktiga grunder tillskansa sig ersättningar, bidrag och förmåner. Ett företag öppnar upp nya brottsarenor och erbjuder en legitim fasad att dölja verksamheten bakom. Ett företag kan också ge möjlighet till penningtvätt.<sup>40</sup>

Brottsförebyggande rådet har i flera rapporter pekat på problemet att företag används som brottsverktyg.<sup>41</sup> Vid vissa bedrägerier är företaget en förutsättning, som t.ex. vid vissa fakturabedrägerier och välfärdsbedrägerier. Vid andra bedrägerityper, ofta olika typer av kreditbedrägerier, möjliggör företaget mer storskaliga bedrägerier samtidigt som den individuella risken för gärningspersonen minskar när han eller hon blir dold bakom företaget. Detta förstärks ofta enligt Brottsförebyggande rådet, genom att målvakter sätts i styrelsen och figurerar i officiella dokument i stället för de egentliga gärningspersonerna.

<sup>37</sup> Regeringsbeslut den 13 januari 2022 (Fi2021/03247 och Fi2022/00107).

<sup>38</sup> Se SOU 2023:34, *Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag*, s. 122 ff.

<sup>39</sup> SOU 2017:37 s. 275.

<sup>40</sup> Ekobrottsmyndigheten, *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2016–2018*, s. 16.

<sup>41</sup> Bl.a. Brå, rapport 2016:9, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*.

Nationellt underrättelsecenter (myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet) har i rapporter vartannat år redovisat lägesbilder av den organiserade brottsligheten. Av bl.a. rapporten för 2021<sup>42</sup> framgår att företag har blivit ett viktigt brottsverktyg för organiserad brottslighet för att tillskansa sig stora ekonomiska belopp och att de i vissa fall till och med är en förutsättning för brottsligheten. Företag används systematiskt för att begå brott mot välfärdssystemen och är centrala för vissa upplägg. När det gäller ekonomiska förmåner kopplade till näringsverksamhet är det i första hand assistansersättningen, den statliga lönegarantin, det statliga tandvårdsstödet och olika former av anställningsstöd som angrips. Den statliga assistansersättningen utnyttjas även i kombination med Sveriges regler kring arbetskraftsinvandring. Arbetstillstånd inom personlig assistans utnyttjas systematiskt för illegal migration, arbetskraftsexploatering och brukarimport (möjliggörande av uppehållstillstånd för en person med funktionsnedsättning i syfte att begära assistansersättning för denne). Även kopplingar till våldsbejakande extremism har konstaterats. Företag används också för att felaktigt intyga inkomster som grund för att begära utbetalningar från välfärdssystemen. Ofta blandas laglig verksamhet med olaglig verksamhet i ett företag vilket försvårar kontroll, upptäckt och lagföring av brott.

Enligt lägesbilden för 2021 är företagsverksamhet även ett sätt för kriminella aktörer att skaffa sig ett lokalt inflytande i utsatta områden. Med företag ordnas arbete åt de boende i områdena och skenanställningar möjliggör för de kriminella aktörerna att upprätthålla en vit fasad. Verksamheten används till att tvätta pengar som aktörerna tillskansat sig genom brottslig verksamhet. Genom företag kan tongivande aktörer komma att uppfattas som en viktigare aktör än staten av de som bor i området; detta då statens lokala representation är begränsad.

Enligt Ekobrottsmyndigheten har merparten av bolagen som används som brottsverktyg antingen startats eller förvärvats på legal väg av gärningspersonerna. I vissa fall handlar det om brott inom ramen för etablerad affärsverksamhet där man har blandat svart och vit verksamhet och i andra fall har företaget startats eller förvärvats endast för att begå brott. Det finns även en växande marknad för oseriös bolagsförmedling.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Polismyndigheten, bl.a. *Myndighetsgemensam lägesbild – organiserad brottslighet 2021*.

<sup>43</sup> Ekobrottsmyndigheten, *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2016–2018*, s. 18 f.

## 4 Arbetsgivardeklarationer och uppgifter på individnivå

### 4.1 Skyldighet att betala arbetsgivaravgifter och göra skatteavdrag

Den som utger avgiftspliktig ersättning för arbete i Sverige, eller för arbete i utlandet till en person som när arbetet utförs omfattas av svensk socialförsäkring, ska som huvudregel betala arbetsgivaravgifter på ersättningen. Med avgiftspliktig ersättning menas löner, arvoden och andra ersättningar för arbete (2 kap. 1, 4 och 10 §§ socialavgiftslagen [2000:980], förkortad SAL). Vidare ska den som betalar ut bl.a. ersättning för arbete i regel göra skatteavdrag (10 kap. 2 § skatteförfarandelagen [2011:1244], förkortad SFL). Skatteavdraget är en preliminär inkomstskatt som utbetalaren betalar in till Skatteverket för mottagarens räkning. Som ersättning för arbete räknas förutom kontant ersättning även bl.a. pension och sjukpenning (10 kap. 3 § SFL). Arbetsgivaravgifter ska dock inte betalas och skatteavdrag ska inte göras om den som tar emot ersättningen är godkänd för F-skatt, antingen när ersättningen bestäms eller när den betalas ut (2 kap. 5 § SAL och 10 kap. 11 § SFL).

I allmänhet är utbetalaren arbetsgivare till den som tar emot ersättning, men det behöver inte finnas ett formellt anställningsförhållande mellan utbetalaren och mottagaren av ersättning för att det ska uppkomma en skyldighet att betala arbetsgivaravgifter och göra skatteavdrag.

Skatteverket ska registrera den som är skyldig att göra skatteavdrag och betala arbetsgivaravgifter (7 kap. 1 § SFL). Den som avser att bedriva näringsverksamhet och som ska registreras ska anmäla sig för registrering hos Skatteverket innan näringsverksamheten påbörjas eller övertas (7 kap. 2 § SFL).

## 4.2 Allmänt om arbetsgivardeklarationer

I 26 kap. SFL finns bestämmelser om skattedeklarationer. Skattedeklaration är ett samlingsnamn för fem olika skattedeklarationer, nämligen arbetsgivardeklaration, förenklad arbetsgivardeklaration, mervärdesskattedeklaration, punktskattedeklaration och särskild skattedeklaration. Bestämmelser som enbart innehåller samlingsnamnet skattedeklaration gäller alltså för alla dessa varianter om inte något annat anges eller framgår av sammanhanget.

Skattedeklaration ska lämnas bl.a. av den som är skyldig att göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter eller som har gjort ett skatteavdrag utan att vara skyldig att göra det (26 kap. 2 § 1 SFL). Skattedeklaration ska också lämnas av den som betalar ut ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift (26 kap. 2 § 8 SFL). Statlig ålderspensionsavgift ska betalas bl.a. på ett antal olika ersättningar från socialförsäkringen. Skatteavdrag, arbetsgivaravgifter och ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift ska redovisas i en arbetsgivardeklaration för redovisningsperioder (26 kap. 3 § första stycket SFL).

Den som är registrerad ska lämna arbetsgivardeklaration för varje redovisningsperiod, vilken i normalfallet omfattar en kalendermånad. Om den registrerade skriftligen upplyser Skatteverket om att det varken finns skatteavdrag, arbetsgivaravgifter eller ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift att redovisa för en viss redovisningsperiod behöver deklaration dock inte lämnas för den perioden (26 kap. 3 och 10 §§ SFL).

Om en fysisk person eller ett dödsbo har betalat ut ersättning för arbete till en annan fysisk person kan en förenklad arbetsgivardeklaration lämnas, förutsatt att ersättningen inte utgör utgift i en näringsverksamhet som utbetalaren bedriver. En förenklad arbetsgivardeklaration lämnas för varje betalningsmottagare och enbart för redovisningsperioder då ersättning har betalats ut (26 kap. 4 § SFL).

### 4.3 Uppgifter som ska lämnas i en arbetsgivardeklaration

Bestämmelser om vilka uppgifter som ska redovisas i en arbetsgivardeklaration finns i 26 kap. 18–19 f §§ SFL, 6 kap. 1–3 §§ skatteförfarandeförordningen (2011:1261), förkortad SFF, samt 17 b § lagen (1991:1047) om sjuklön.

Arbetsgivardeklarationen ska innehålla uppgifter om utbetalaren, om sammanlagda belopp och uppgifter för varje betalningsmottagare, dvs. uppgifter på individnivå.

Om en ersättning inte är underlag för skatteavdrag eller arbetsgivaravgifter ska ersättningen inte redovisas per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration. Då ska arbetsgivaren i stället lämna kontrolluppgift (15 kap. SFL). Det finns dock möjlighet till frivillig redovisning i en arbetsgivardeklaration (26 kap. 19 d § SFL).

#### 4.3.1 Uppgifter om utbetalaren

Samtliga skattedeklarationer ska innehålla nödvändiga identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige, uppgifter om den redovisningsperiod som redovisning lämnas för och de ytterligare uppgifter som Skatteverket behöver för att kunna beräkna och kontrollera skatten och avgifterna (26 kap. 18 § SFL). Nödvändiga identifikationsuppgifter är namn, personnummer, samordningsnummer eller organisationsnummer och postadress (6 kap. 1 § första stycket SFF).

#### 4.3.2 Uppgifter om sammanlagda belopp

I 26 kap. 19 § SFL anges vilka uppgifter om sammanlagda belopp som en arbetsgivardeklaration ska innehålla. En arbetsgivardeklaration ska bl.a. innehålla uppgift om sammanlagda skatteavdrag och arbetsgivaravgifter. Enligt tidigare bestämmelser skulle arbetsgivardeklarationen även innehålla uppgift om den sammanlagda ersättningen som utbetalaren var skyldig att göra skatteavdrag för samt den sammanlagda ersättning som utbetalaren var skyldig att betala arbetsgivaravgifter för. Dessa uppgifter ska enligt dagens bestämmelser i stället anges för varje betalningsmottagare.

En arbetsgivardeklaration ska även innehålla uppgift om det sammanlagda beloppet av sådan ersättning som avses i 10 kap. 5 § första stycket 4 och 5 inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL, och som utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag för. Det rör sig om ersättning som betalas ut på grund av pensionsförsäkring eller återköp av sådan försäkring, eller till förmånstagare enligt ett sådant avtal om tjänstepension som avses i 28 kap. 2 § andra stycket IL.

Vidare ska i en arbetsgivardeklaration lämnas uppgift om den sammanlagda ersättning som utgörs av ränta, utdelning och annan avkastning och som utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag för, och det sammanlagda beloppet av sådant bidrag till bl.a. vinstandelsstiftelse som avses i 1 § första stycket 6 lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster.

### 4.3.3 Uppgifter på individnivå

En arbetsgivardeklaration ska, förutom i vissa undantagsfall, även innehålla uppgifter för varje betalningsmottagare, dvs. på individnivå. Identifikationsuppgifter motsvarande de uppgifter som ska lämnas för den uppgiftsskyldige ska lämnas för betalningsmottagaren, dvs. namn, personnummer, samordningsnummer eller organisationsnummer, och postadress (6 kap. 1 § andra stycket SFF). Vidare ska uppgift lämnas för varje betalningsmottagare om den ersättning för arbete som utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag för, skatteavdragets belopp, den ersättning som utbetalaren är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för, ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift enligt lagen om statlig ålderspensionsavgift och avdrag med tillämpning av 2 kap. 21 § SAL (26 kap. 19 a § SFL).

I 26 kap. 19 b § SFL listas ytterligare uppgifter som i förekommande fall ska lämnas för varje betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen, t.ex. uppgift om viss angiven ersättning som inte faller in under 19 a §, uppgift om antalet dagar med sjöinkomst och på vilket fartyg och i vilket fartområde tjänstgöringen har ägt rum, samt uppgift om den ersättning eller förmån för upplåtelse av en privatbostad eller en bostad som innehas med hyresrätt som har getts ut av den deklarationsskyldige.

Arbetsgivare som stadigvarande bedriver sin verksamhet i flera lokaler (arbetsställen) ska av Statistiska centralbyrån (SCB) tilldelas ett

arbetsställenummer för varje sådant arbetsställe (3 § lagen [1984:533] om arbetsställenummer m.m.). Arbetsgivare som har tilldelats ett arbetsställenummer ska i arbetsgivardeklarationen ange betalningsmottagarens arbetsställenummer månatligen (26 kap. 19 b § 4 SFL). Uppgifterna om arbetsställenummer förmedlas vidare av Skatteverket till SCB. Uppgifterna har i dag inte någon skatterättslig funktion utan används av SCB för statistik om sysselsättning m.m.

Sedan den 1 januari 2023 ska arbetsgivardeklarationen för varje betalningsmottagare även innehålla uppgift om arbetsplatsens adress, om betalningsmottagaren har haft endast en arbetsplats i en och samma anställning under redovisningsperioden (26 kap. 19 a § första stycket 7 SFL). Bakgrunden till bestämmelsen är ett förslag från regeringen om nya regler om skattelättnad för arbetsresor som skulle införas vid samma tidpunkt.<sup>1</sup> Den tidigare kostnadsbaserade avdragsrätten för resor mellan bostad och arbetsplats skulle ersättas av en regionalt differentierad skattereduktion som var avståndsberäknad och färdmedelsneutral. När det gäller uppgift om arbetsplatsens adress konstaterade Reseavdragskommittén i sitt betänkande att det finns betydande brister med rapporteringen av arbetsställenummer.<sup>2</sup> Många arbetsgivare lämnar inte uppgift om arbetsställenummer fastän de borde och många lämnar arbetsställenummer som inte finns registrerade hos SCB eller uppdaterar inte förändringar i registret. Uppgifterna om arbetsställe var enligt Skatteverkets bedömning inte heller tillräckligt tillförlitliga som underlag för individuell beskattning. Skatteverket anförde dock att aktuella och säkrare adressuppgifter skulle vara till stor hjälp vid administrationen av skattereduktionen. Regeringen instämde mot denna bakgrund i Reseavdragskommitténs bedömning att arbetsgivare ska lämna uppgift om arbetsplatsadress och att detta bör ske via arbetsgivardeklaration eller i förekommande fall i kontrolluppgift. Regeringen bedömde även att risken för fusk och fel som har samband med reduktionen minimeras om arbetsgivaren, och inte den skattskyldige i sin deklaration, ansvarar för att Skatteverket får tillgång till arbetsplatsens adress.<sup>3</sup>

Regeringens förslag bifölls av riksdagen den 9 juni 2022. Riksdagen beslutade dock den 13 december 2022 att, med vissa mindre ändringar, ha kvar det tidigare reseavdraget. De beslutade reglerna

<sup>1</sup> Prop. 2021/22:228, *Skattelättnad för arbetsresor – ett enklare och färdmedelsneutralt regelverk*.

<sup>2</sup> SOU 2019:36, *Skattelättnad för arbetsresor*, s. 243.

<sup>3</sup> Prop. 2021/22:228 s. 65 f.

om att arbetsplatsens adress ska anges i arbetsgivardeklarationen behövs dock. Syftet är att minska risken för fusk och fel.<sup>4</sup>

Om en uppgift avseende en viss betalningsmottagare som har lämnats i en arbetsgivardeklaration eller en förenklad arbetsgivardeklaration är felaktig, ska den deklarationsskyldige snarast ändra uppgiften. Om en uppgift saknas, ska den deklarationsskyldige snarast genom tillägg lämna de uppgifter som behövs (26 kap. 40 § SFL). Ändring eller tillägg av uppgifter om betalningsmottagare ska göras skriftligen (26 kap. 41 § SFL).

Utbetalaren har en skyldighet att informera den som uppgifterna avser om de uppgifter om denne som lämnas i arbetsgivardeklarationen (34 kap. 3 a § första stycket SFL). Vidare ska den som gör en ändring eller ett tillägg av uppgifter om en viss betalningsmottagare enligt 26 kap. 40 § SFL senast den dag då uppgifterna lämnas till Skatteverket informera den som uppgifterna avser om de uppgifter om denne som lämnas till Skatteverket (34 kap. 3 a § andra stycket SFL).

Skatteverket ska före den 15 april året efter utgången av beskattningsåret underrätta fysiska personer och dödsbon som kan antas vara deklarationsskyldiga om bl.a. uppgifter om betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer som har kommit in till verket som underlag för beslut om slutlig skatt och beslut om pensionsgrundande inkomst (31 kap. 4 § SFL).

#### 4.3.4 Uppgifter om kostnader för sjuklön

En arbetsgivare ska i samband med arbetsgivardeklarationen lämna uppgifter om sjuklönekostnader (17 b § lagen om sjuklön). Uppgifterna hämtas in för Försäkringskassans räkning och används för att beräkna om arbetsgivaren ska få tillbaka ersättning på grund av höga sjuklönekostnader. Bestämmelsen infördes 2015 i samband med nya regler för beräkning av ersättning till arbetsgivare för höga sjuklönekostnader. I stället för det tidigare systemet med ett högkostnadsskydd innebär de nya reglerna att arbetsgivare får kompensation för den del av sjuklönekostnaden som överstiger en viss andel av arbetsgivarens totala lönekostnad. Till skillnad från tidigare

---

<sup>4</sup> Prop. 2022/23:18, *Bibehållet reseavdrag med vissa förstärkningar för arbetsresor, tjänsteresor och hemresor.*



tar beräkningen av ersättningen hänsyn till den variation i sjukfrånvaro som råder mellan olika stora arbetsgivare.

För att säkra ett högt nyttjande av den nya ersättningen samt minska den administrativa bördan för arbetsgivare togs det tidigare ansökningsförfarandet bort. I stället infördes ett förfarande där arbetsgivaren redovisar uppgift om sjuklönekostnader i samband med arbetsgivardeklarationen till Skatteverket. När Skatteverket har fått in uppgiften vidarebefordras den till Försäkringskassan. På grundval av denna uppgift beslutar Försäkringskassan en gång om året om ersättning för höga sjuklönekostnader. Ersättningen tillgodoförs arbetsgivaren genom kreditering på dennes skattekonto.

Bestämmelsen om att uppgifter om sjuklönekostnader ska lämnas i arbetsgivardeklarationen fördes inte in i SFL, där övriga bestämmelser om uppgifter i arbetsgivardeklarationen återfinns, utan i lagen om sjuklön. Detta då regeringen inte ansåg att uppgifter om sjuklönekostnader bör behandlas som uppgifter som lämnas till grund för bestämmande av skatt och arbetsgivaravgift. Denna ordning innebär att SFL:s sanktionssystem inte är tillämpligt när det gäller uppgifter om sjuklönekostnader.<sup>5</sup> Bestämmelsen i lagen om sjuklön utformades så att uppgifter om sjuklönekostnader ska lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen.

#### 4.4 Särskilt om uppgifter på individnivå

Bestämmelser om att vissa uppgifter om utbetalda ersättningar och skatteavdrag ska lämnas löpande per betalningsmottagare, dvs. på individnivå, i arbetsgivardeklarationen infördes stegvis. För uppgiftsskyldiga som ska föra en personalliggare och har fler än 15 anställda tillämpas bestämmelserna sedan den 1 juli 2018 och för övriga som är skyldiga att lämna arbetsgivardeklaration tillämpas de sedan den 1 januari 2019.

Innan dess lämnade utbetalaren uppgifter per betalningsmottagare endast en gång per år i kontrolluppgift. I och med de nya bestämmelserna behöver årlig kontrolluppgift som regel inte lämnas beträffande ersättning som har redovisats per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration. I stället fungerar de uppgifterna som kontrolluppgift för betalningsmottagarens inkomstbeskattning.

---

<sup>5</sup> Prop. 2014/15:1, *Budgetpropositionen för 2015*, s. 385.

Bestämmelserna om att uppgifter ska lämnas per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen har sin grund i Skatteverkets promemoria *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*<sup>6</sup>, vilken överlämnades till Finansdepartementet i februari 2016. I promemorian föreslog Skatteverket att regeringen skulle vidta åtgärder för att göra det möjligt att inhämta uppgifter om utbetald ersättning för arbete per betalningsmottagare genom att uppgifterna lämnas i arbetsgivardeklarationen. Skatteverket föreslog vidare att åtgärder skulle vidtas för att göra de inhämtade uppgifterna tillgängliga för Försäkringskassan, vissa andra myndigheter och arbetslöshetskassorna för vissa angivna ändamål. Efter att promemorian remissbehandlats lämnade regeringen i december 2016 över propositionen<sup>7</sup> *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen* till riksdagen med förslag på nya bestämmelser som i stort överensstämde med dem i Skatteverkets promemoria. Riksdagen antog förslaget i maj 2017. De nya reglerna ledde till ändringar i SFL, lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, förkortad SdbL, och lagen om arbetsställenummer m.m.

Även tidigare fanns förslag på att arbetsgivare m.fl. skulle lämna uppgift om lön och skatteavdrag på arbetstagarnivå varje månad. Skatteverket föreslog i sin slutrapport den 30 juni 2008, *Månadsuppgift och skattedeklaration*<sup>8</sup>, ett obligatoriskt system som innebar att arbetsgivare i elektronisk form skulle lämna uppgift om lön och skatteavdrag på arbetstagarnivå varje månad. Skatteverket föreslog också att den årliga kontrolluppgiften om lön och avdragen skatt skulle avskaffas.

Regeringen tillkallade 2009 en särskild utredare för att ta fram ett förslag om att arbetsgivare m.fl. skulle lämna uppgift om lön och skatteavdrag på arbetstagarnivå varje månad (månadsuppgift) till den myndighet som utredaren ansåg lämplig. Utredningen överlämnade i april 2011 betänkandet *Månadsuppgifter – snabbt och enkelt*.<sup>9</sup> Utredningen föreslog nya regler om månadsuppgifter som bl.a. innebar att uppgift om utgiven ersättning och förmån som utgjorde intäkt i inkomstslaget tjänst skulle lämnas varje månad i en kontrolluppgift. Uppgiftslämnandet skulle som huvudregel ske elektroniskt med hjälp av en e-tjänst och e-legitimation och Skatteverket skulle vara

<sup>6</sup> Bilaga till dnr 1 31 29254-16/113.

<sup>7</sup> Prop. 2016/17:58.

<sup>8</sup> Bilaga till dnr 131 420079-08/113.

<sup>9</sup> SOU 2011:40.

mottagare av månadsuppgifterna. De uppgifter som hade lämnats av en uppgiftslämnare under en månad skulle ligga till grund för arbetsgivardeklarationen. Betänkandet remissbehandlades men ledde inte till något lagförslag.

## 4.5 Föreläggande att fullgöra uppgiftsskyldigheten

Skatteverket får förelägga den som inte har fullgjort en uppgiftsskyldighet enligt 15–35 kap. SFL att fullgöra skyldigheten. Ett sådant föreläggande får dock inte bara avse komplettering av arbetsställe-nummer enligt 15 kap. 19 § första stycket 5 SFL eller 26 kap. 19 b § första stycket 4 SFL (37 kap. 2 § SFL). Föreläggandet får, med vissa undantag, förenas med vite om det finns anledning att anta att föreläggandet annars inte följs (44 kap. 2 och 3 §§ SFL).

## 4.6 Beslut om skatteavdrag och arbetsgivaravgifter

Beslut om skatteavdrag och arbetsgivaravgifter fattas för varje redovisningsperiod för sig med ledning av innehållet i skattedeklarationer och andra tillgängliga uppgifter (53 kap. 1 § SFL). Om den enskilde har lämnat en arbetsgivardeklaration i rätt tid och på rätt sätt anses ett beslut om skatten och avgifterna ha fattats i enlighet med deklara-tionen (53 kap. 2 § SFL). Om Skatteverket har fattat ett sådant automatiskt beslut om skatteavdrag och arbetsgivaravgifter och det därefter kommer in en korrigerad arbetsgivardeklaration, så får skatten och avgifterna inte ändras automatiskt utan Skatteverket måste om-pröva beslutet.

## 4.7 Utlämnande av uppgifter på individnivå

### 4.7.1 Sekretessbrytande bestämmelser krävs för utlämnande

I 27 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild inom verksamhet som rör skatt m.m. Enligt 27 kap. 1 § första stycket OSL gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i verksamhet som avser bl.a. bestämmande av skatt och

fastställande av underlag för bestämmande av skatt (skattesekretess). Sekretess gäller enligt andra stycket första punkten i samma paragraf även i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt SdbL för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen (databassekretess). Både skattesekretessen och databassekretessen är absolut, vilket innebär att sekretess gäller för uppgifterna oberoende av om ett röjande av uppgifterna kan medföra skada eller men för den enskilde. Sekretessen gäller dock, med vissa undantag, inte beslut varigenom skatt eller underlag för bestämmande av skatt fastställs (27 kap. 6 § OSL).

Uppgifter som lämnas per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer omfattas enligt bestämmelserna i 27 kap. 1 § OSL av absolut sekretess hos Skatteverket. Sekretessen gäller mot enskilda och mot andra myndigheter samt mellan självständiga verksamhetsgrenar inom Skatteverket (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Ett utlämnande av en uppgift om en betalningsmottagare till exempelvis en annan myndighet kräver därför att det finns en bestämmelse som bryter sekretessen.

I 10 kap. OSL finns sekretessbrytande bestämmelser som innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter under vissa förutsättningar lämnas ut till andra myndigheter. I 10 kap. 27 § OSL finns den s.k. generalklausulen som innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Generalklausulen är en ventil för fall när ett utbyte av uppgifter uppenbart behöver ske, men situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen. Bestämmelsen bygger på att ett rutinemässigt uppgiftsutbyte av sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheter eller mellan olika verksamhetsgrenar i regel ska vara särskilt författningsreglerat.<sup>10</sup> Normalt sett kan 10 kap. 27 § OSL därför inte tillämpas för rutinemässigt uppgiftsutbyte mellan myndigheter.

Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det finns en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Utgångspunkten är att sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter bygger på överväganden kring vilket sekretesskydd uppgiften har hos den utlämnande myndigheten och huruvida den mottagande myndighetens behov generellt sett kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar.

---

<sup>10</sup> Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A s. 327.

Vissa sekretessbrytande bestämmelser har införts särskilt i syfte att komma till rätta med felaktiga utbetalningar respektive organiserad brottslighet. Enligt lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska, om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp, en underrättelse lämnas om detta till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Lagen omfattar sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa och betalas ut till en enskild person (ekonomisk förmån). Den omfattar även sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd).

Lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet gäller vid särskilt beslutad samverkan mellan myndigheter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som är av allvarlig eller omfattande karaktär, och bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer. Inom ramen för sådan samverkan ska en myndighet trots sekretess lämna uppgift till en annan myndighet om det behövs för den mottagande myndighetens deltagande i samverkan. En uppgift ska dock inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Bestämmelser om uppgiftsskyldighet för Skatteverket som enligt 10 kap. 28 § OSL bryter sekretessen finns även i bl.a. förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, förkortad SdbF. Exempel på myndigheter som kan få del av uppgifter för de i SdbF angivna ändamålen är Kronofogdemyndigheten, Tullverket, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Även arbetslöshetskassorna, som vid tillämpningen av OSL jämföras med myndigheter när det gäller verksamhet som består i prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning och av ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem, har i vissa fall rätt att få del av uppgifter.

### 4.7.2 Utlämnande kan ske genom direktåtkomst eller annat elektroniskt utlämnande

Andra myndigheter kan få del av uppgifter i beskattningsdatabasen antingen genom direktåtkomst eller genom annat elektroniskt utlämnande, även kallat utlämnande på medium för automatiserad behandling.

Med direktåtkomst avses att någon har tillgång till information hos någon annan, och på egen hand kan söka i den, dock utan att själv kunna påverka innehållet. Direktåtkomst kan ge användaren möjlighet att även hämta in information till sitt eget system och bearbeta den där. Vid direktåtkomst har den uppgiftslämnande myndigheten i det enskilda fallet inte någon kontroll över vilka uppgifter som mottagaren tar del av vid ett visst söktillfälle.

Uttrycken ”annat elektroniskt utlämnande” och ”utlämnande på medium för automatiserad behandling” har samma innebörd. Det förra uttrycket förekommer i nyare registerförfattningar. Annat elektroniskt utlämnande kan exempelvis ske genom e-post, på ett usb-minne eller genom direkt överföring från ett datorsystem till ett annat.

Utlämnande av uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen från Skatteverket till andra myndigheter och arbetslöshetskassorna sker inom ramen för en elektronisk s.k. fråga/svar-tjänst som tillhandahålls av Skatteverket. Den tjänsten innebär inte att mottagande myndigheter och arbetslöshetskassor har direktåtkomst till uppgifterna. Tjänsten är i stället ett exempel på annat elektroniskt utlämnande.

### 4.7.3 Myndigheter som får ta del av uppgifter på individnivå

I samband med att regelverket om uppgifter per betalningsmottagare, dvs. på individnivå, i arbetsgivardeklarationen infördes kom vissa redan befintliga sekretessbrytande bestämmelser om skyldighet för Skatteverket att lämna ut uppgifter till andra myndigheter att omfatta även sådana uppgifter. Det rör sig bl.a. om skyldighet för Skatteverket att för särskilt angivna ändamål lämna ut uppgifter om samtliga intäkts- och kostnadsposter i inkomstslaget tjänst till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samt att lämna ut uppgifter om underlag för fastställande av skatter och avgifter till Tullverket och Kronofogdemyndigheten.

Tullverket och Kronofogdemyndigheten kunde med stöd av befintliga bestämmelser även medges direktåtkomst till uppgifterna per betalningsmottagare. Försäkringskassan medgavs i samband med införandet möjlighet till direktåtkomst till uppgifterna, om de behövdes i ett ärende om bestämmande av sjukpenninggrundande inkomst eller beräkning av bostadsbidrag. Vidare infördes sekretessbrytande bestämmelser som innebar att Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna – som tidigare inte hade haft något elektroniskt informationsutbyte med Skatteverket – hade rätt att ta del av uppgifterna för särskilt angivna ändamål. Migrationsverket och Arbetsförmedlingen medgavs även möjlighet till direktåtkomst till uppgifterna.

De senaste åren har fler sekretessbrytande bestämmelser införts som ger myndigheter möjlighet att få tillgång till uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer för särskilt angivna ändamål. T.ex. ska uppgifterna lämnas ut till Tillväxtverket i den utsträckning det behövs för myndighetens handläggning enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete eller lagen (2021:937) om ny anmälan om avstämning av stöd vid korttidsarbete (8 g § SdbF). Uppgifterna ska också på begäran av en länsstyrelse lämnas ut i den utsträckning det behövs för länsstyrelsens handläggning av sådana omsättningsstöd som infördes i samband med coronapandemin 2020 (8 h § SdbF).

Sedan den 30 juni 2022 ska på begäran av Centrala studiestödsnämnden uppgifter om arbetsinkomster enligt 67 kap. 6 § första stycket IL lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för bl.a. kontroll av ansökningar om studiestöd, om nedläggning av årsbelopp och om avskrivning av studielån samt fastställande av årsbelopp (6 § SdbF).

Vidare ska sedan januari 2023 uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration lämnas ut från beskattningsdatabasen på begäran av Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten, i den utsträckning det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott (8 l § SdbF). Uppgifterna ska även lämnas ut på begäran av allmän domstol i den utsträckning det behövs för påföljdsbestämning, eller beräkning och kontroll av återbetalningsskyldighet, avgift eller ersättning i mål eller ärende i domstol. Dessutom ska uppgifterna lämnas ut till Rätts hjälpsmyndigheten eller Rätts hjälpsnämnden i den utsträckning det

behövs för beräkning och kontroll av återbetalningsskyldighet, avgift eller ersättning i frågor om rättshjälp och rådgivningsavgift (8 m § SdbF).

För vissa myndigheter har ändamålen för vilka uppgifterna ska kunna lämnas ut utökats. T.ex. kan Migrationsverket, som tidigare endast kunnat få tillgång till uppgifterna för beräkning av dag-ersättning för asylsökande, även få tillgång till uppgifterna bl.a. i den utsträckning det behövs för handläggning av ansökningar om eller kontroll av 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 (8 a § SdbF).



## 5 En översyn av systemet med uppgifter på individnivå

Reglerna om att uppgifter ska lämnas per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen till Skatteverket har funnits i flera år. I utredningens direktiv anges att det därför finns behov av en översyn, bl.a. för att bedöma om de uppgifter som i dag lämnas per betalningsmottagare är ändamålsenliga för syftet att bekämpa skatteundandragande och skattefusk. Dessutom ska utredningen se över om fler uppgifter än i dag skulle vara av vikt för detta syfte och om några av de uppgifter som redan lämnas är överflödiga. Enligt utredningsdirektivet ska även övervägas om det finns behov av åtgärder för att hantera risken att felaktiga uppgifter läggs till grund för andra myndigheters beslut.

Systemet med uppgiftslämnande på individnivå i arbetsgivardeklarationen bedömdes i förarbetena till lagstiftningen leda till en betydande minskning av skattefelet och därmed ökade offentlig-finansiella intäkter. Det förväntades även innebära bättre uppgiftskvalitet.

Samtidigt som bestämmelserna infördes fick vissa andra myndigheter och arbetslöshetskassorna möjlighet att för vissa ändamål få tillgång till uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration. Syftet var framför allt att förbättra myndigheternas kontrollmöjligheter och effektivisera deras arbete. Sedan bestämmelserna infördes har fler myndigheter fått tillgång till uppgifterna.

I detta kapitel behandlar utredningen frågan om de förväntningar som fanns har infriats samt vilka effekter som uppgifterna på individnivå i arbetsgivardeklarationen har haft för Skatteverkets beskattningsverksamhet i övrigt (avsnitt 5.1.2 och 5.1.3). Utredningen gör även en bedömning av om de uppgifter som lämnas per betalnings-

mottagare i dag är ändamålsenliga utifrån syftet att bekämpa skatteundandragande och skattefusk (avsnitt 5.1.3).

Vidare behandlas de fördelar och nackdelar som uppgifterna har för verksamheten inom andra myndigheter än Skatteverket samt för arbetslöshetskassorna (avsnitt 5.2). Bl.a. beskrivs riskerna med att uppgifterna används utanför beskattningen (avsnitt 5.2.3) samt erfarenheter från olika aktörer (avsnitt 5.2.4). I avsnitt 5.2.5–5.2.7 finns utredningens överväganden och förslag i fråga om åtgärder för att minska risker för spridning av oriktiga uppgifter. Avsnitt 5.2.8 beskriver andra åtgärder än förändringar av regelverket för arbetsgivardeklarationen på individnivå som skulle kunna motverka oriktiga uppgifter.

Frågan om fler uppgifter än i dag bör lämnas på individnivå i arbetsgivardeklarationen behandlas i kapitel 7–9.

## 5.1 Uppgifter på individnivå ur ett beskattningsperspektiv

### 5.1.1 Bestämmelsernas huvudsakliga syfte

En skyldighet för arbetsgivare att redovisa uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen har för samtliga arbetsgivare nu funnits i mer än fyra år. Bestämmelserna infördes främst i syfte att minska skattefusk och skatteundandragande. I förarbetena anges att Skatteverket, genom att löpande få tillgång till uppgifter per betalningsmottagare, får ett bättre underlag för skattebeslut och möjlighet att effektivisera kontrollverksamheten. Systemet ansågs vara positivt för Skatteverket, betalningsmottagare, företag och andra utbetalare samt ge positiva offentligfinansiella effekter. Systemet ansågs även vara positivt för andra uppgiftsmottagare än Skatteverket och kunna medföra att underlaget för statistik förbättrades.<sup>1</sup>

Möjligheten att jämföra uppgifterna i arbetsgivardeklarationer med andra uppgifter för samma tidsperiod bedömdes innebära nya förutsättningar för att besluta om rätt skatter och avgifter. Det nya systemet förväntades också minska risken för såväl oavsiktliga som avsiktliga fel i arbetsgivardeklarationen. Vetskapen hos uppgiftsskyldiga om att Skatteverket och betalningsmottagare har möjlighet

---

<sup>1</sup> Prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 43 f.

att se vilka uppgifter som utbetalaren lämnar löpande per betalningsmottagare kunde antas ha en allmänpreventiv och kvalitetshöjande effekt, vilket medför att sannolikheten för att rätt belopp betalas in till Skatteverket ökar.<sup>2</sup>

Förfarandet skulle göra tidigare insatser från Skatteverkets sida möjliga jämfört med årliga kontrolluppgifter, som ger information långt i efterhand. Eventuella fel skulle kunna upptäckas på ett tidigare stadium och därmed vara lättare för den uppgiftsskyldige att rätta. Systemet bedömdes även innebära ett bättre underlag för beslut om ändring av preliminär A-skatt.<sup>3</sup> Systemet antogs dessutom kunna bidra till att skatter och avgifter i större utsträckning redovisades för rätt period.

I förarbetena uttalas att Skatteverket kommer att kunna jämföra uppgifterna per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer med t.ex. uppgifter i personalliggare vilket skulle förbättra förutsättningarna för Skatteverket att besluta om rätt skatter och avgifter.<sup>4</sup> En begränsning när det gäller användningen av personalliggare som jämförelsematerial är dock att uppgifterna i arbetsgivardeklarationen inte kan stämmas av mot uppgifter som kommer fram vid Skatteverkets kontroll av personalliggare vid ett s.k. kontrollbesök. Ett kontrollbesök får avse kontroll av att den som är eller kan antas vara skyldig att föra personalliggare, eller tillhandahålla utrustning så att en elektronisk personalliggare kan föras, fullgör sina eventuella skyldigheter (42 kap. 8 § skatteförfarandelagen [2011:1244], förkortad SFL). Enligt förarbetena<sup>5</sup> till bestämmelsen får Skatteverket endast vidta åtgärder som direkt tar sikte på att kontrollera att skyldigheten att dokumentera identifikationsuppgifter i en personalliggare efterlevs. Syftet med kontrollen ska alltså vara att kontrollera att det finns en personalliggare tillgänglig i verksamhetslokalen som uppfyller föreskrivna krav. I det ligger att Skatteverket ska kontrollera att de personer som vid kontrollbesöket är verksamma också är upptagna i personalliggaren. Det handlar om att få en omedelbar bild av om dokumentationsskyldigheten efterlevs. Om Skatteverket tror att det finns uppgifter i en personalliggare som behövs i en skatteutredning, måste verket använda de generella utredningsbefogenheterna för att få del av uppgifterna.

---

<sup>2</sup> Prop. 2016/17:58 s. 158.

<sup>3</sup> Prop. 2016/17:58 s. 44 f.

<sup>4</sup> Prop. 2016/17:58 s. 158.

<sup>5</sup> Prop. 2010/11:165, *Skatteförfarandet*, s. 877.

### 5.1.2 Följder av systemet

**Utredningens bedömning:** Systemet med uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen har lett till ett transparent och effektivt uppbördssystem. Tillgången till löpande uppgifter på individnivå har gett ett bättre underlag för beskattningsbeslut och ger möjlighet till en bättre kontroll. Att uppgifter redovisas löpande per betalningsmottagare ger även förutsättningar för en framtida utveckling av beskattningsverksamheten.

#### Uppgifter från Skatteverket

Skatteverket har till utredningen uppgett bl.a. att systemet med uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen har höjt kvaliteten på uppgifterna i förhållande till när motsvarande uppgifter enbart lämnades en gång om året som kontrolluppgift. Det har blivit enklare för arbetsgivare att lämna korrekta uppgifter eftersom de lämnas i nära anslutning till att ersättning för arbete betalas ut. De oavsiktliga felen bedöms som en följd av detta ha blivit färre. De avsiktliga felen bedöms dock inte ha minskat.

Skatteverket arbetar med maskinella kontroller för att så långt som möjligt säkerställa uppgifternas kvalitet. I och med att redovisning sker på individnivå har Skatteverket nu en möjlighet att göra vissa typer av kontroller månadsvis. Skatteverket kan härigenom upptäcka eventuella felaktigheter i ett tidigt skede, vilket innebär att det blir mer rätt redan från början. Uppgifterna per betalningsmottagare innebär även att Skatteverket har möjlighet att göra avstämning mot andra uppgifter som finns tillgängliga för Skatteverket i beskattningsverksamheten i ett tidigare skede. Exempelvis har Skatteverket redan under innevarande beskattningsår tillgång till information om till vem och för vilka perioder som bilförmån och andra förmåner har utgetts, vilket kan användas vid urval för kontroll. Uppgifterna per betalningsmottagare kan även användas för riskkontroller avseende sänkning av avdragen skatt och växastöd. Vidare kan Skatteverket använda uppgifterna för uppföljning av identitetskontroller. Genom att Skatteverket tidigt vet hur många betalningsmottagare med oklar identitet som har fått lön kan fler utredas redan

under beskattningsåret, vilket innebär att färre identiteter är oklara vid tiden för inkomstbeskattningen.

I samband med att skyldigheten att lämna uppgifter på individnivå infördes räknade Skatteverket med att få in ett ökat antal klagomål gällande felaktiga uppgifter eftersom den som har tagit emot ersättning har möjlighet att kontrollera de uppgifter som arbetsgivaren lämnat via Skatteverkets Mina Sidor. Så blev dock inte fallet. Skatteverket får in få synpunkter från enskilda under innevarande år när det gäller fel i lämnade uppgifter. Detta indikerar enligt Skatteverket att uppgifternas kvalitet är god.

Tillgången till löpande information på individnivå innebär enligt Skatteverket att det har blivit lättare att för innevarande år, dvs. i ett tidigt skede, skicka en underrättelse enligt lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen.

## Utredningens bedömning

Utredningen har av Skatteverket efterfrågat en beräkning av i vilken omfattning systemet med uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen har påverkat skattefelet och därmed de offentlig-finansiella intäkterna. Skatteverket har dock inte haft möjlighet att bistå utredningen med en sådan beräkning. Utredningen saknar därför underlag för att kunna dra några slutsatser när det gäller systemets effekter på skattefelet.

Utredningens bedömning är att de uppgifter som lämnas på individnivå generellt sett har hög kvalitet (se avsnitt 5.2.2). Genom att arbetsgivare lämnar uppgifterna löpande, i nära anslutning till att ersättning har betalats ut, har det blivit enklare för arbetsgivare att lämna korrekta uppgifter. Utredningen anser därmed, liksom Skatteverket, att systemet med uppgifter på individnivå sannolikt har minskat de oavsiktliga felen. Uppgifterna har därmed sannolikt även lett till att underlagen för inkomstbeskattning av enskilda betalningsmottagare har förbättrats. I vilken utsträckning som detta har påverkat skatteintäkterna är dock svårt att dra några slutsatser om.

När det gäller avsiktliga fel kan konstateras att förhållandet att arbetsgivare lämnar uppgifter om bl.a. ersättning på individnivå i arbetsgivardeklarationen, i stället för årligen i kontrolluppgift, inte i

sig innebär att risken minskar för att arbetsgivare med ont uppsåt lämnar oriktiga uppgifter. Det är enligt Skatteverket vidare sällsynt att Skatteverket kontrollerar uppgifterna på individnivå under innevarande år, eftersom uppgifterna kan leda till ett felaktigt beslut avseende betalningsmottagarens inkomstbeskattning först året därpå. Det går därför inte att dra slutsatsen att uppgifter på individnivå har minskat de avsiktliga felen.

Ett system med månadsvisa uppgifter på individnivå är en förutsättning för att Skatteverket ska kunna göra vissa typer av avstämningar redan under löpande år. Fel kan därmed upptäckas på ett tidigt stadium. Tillgången till sådana uppgifter är också en förutsättning för en fortsatt utveckling av bl.a. Skatteverkets kontrollverksamhet, jämför t.ex. ovan om möjligheten att använda uppgifterna till avstämningar mot historiska uppgifter i personalligare.

Arbetsgivare har en skyldighet att, senast den dag då arbetsgivardeklarationen ska ha kommit in till Skatteverket, informera betalningsmottagaren om de uppgifter om denne som har lämnats i arbetsgivardeklarationen. Informationsskyldigheten innebär att betalningsmottagare, dvs. vanligen en arbetstagare, tidigt kan kontrollera att arbetsgivaren har lämnat uppgift om t.ex. rätt utbetald ersättning och redovisat avdragen skatt till Skatteverket. Detta har särskilt betydelse för enskilda med flera olika arbetsgivare och kortare anställningar. Tidigare kunde en kontroll av arbetsgivarens uppgifter inte alls göras under beskattningsårets gång. Utredningen bedömer att ett system med en sådan transparens för såväl enskilda betalningsmottagare som för Skatteverket är en viktig del i ett modernt och rättssäkert uppbördssystem. Att betalningsmottagare också kan kontrollera arbetsgivarens uppgifter via Skatteverkets Mina sidor bidrar ytterligare till systemets kvalitet i dessa avseenden.

Sammantaget bedömer utredningen att skyldigheten för arbetsgivare att lämna uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen har lett till ett modernare uppbördssystem som är transparent och effektivt. Tillgången till löpande uppgifter på individnivå har inneburit bättre underlag för beskattningsbeslut. Uppgifterna ger vidare möjlighet till tidiga kontroller och förutsättningar för en framtida utveckling av beskattningsverksamheten. En återgång till det tidigare systemet, där uppgifter på individnivå redovisades endast en gång per år i kontrolluppgift, skulle därför ur ett beskattningsperspektiv inte vara lämpligt.

### 5.1.3 Dagens uppgifter behövs

**Utredningens bedömning:** De uppgifter som lämnas på individnivå i arbetsgivardeklarationen är ändamålsenliga för att säkerställa en korrekt beskattning. Uppgifterna motverkar därigenom skattefuskar och annat skatteundandragande.

Det gäller dock inte för uppgift om arbetsställenummer, som lämnas i ett annat syfte än att motverka skatteundandragande. Om den uppgiften behövs för statistiska ändamål är en fråga som faller utanför utredningens uppdrag.

Enligt utredningens direktiv är en del av uppdraget att se över om några av de uppgifter som i dag lämnas per betalningsmottagare, dvs. på individnivå, i arbetsgivardeklarationen är överflödiga. Vilka uppgifter som ska lämnas per betalningsmottagare anges i 26 kap. 19 a och 19 b §§ SFL. Det rör sig i första hand om uppgifter om den ersättning för arbete som utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag för, skatteavdragets belopp samt den ersättning som utbetalaren är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för.<sup>6</sup>

Dagens bestämmelser om vilka uppgifter som ska lämnas stämmer i väsentliga delar överens med det förslag som Skatteverket lämnade i promemorian *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*.<sup>7</sup> Det är de uppgifter som Skatteverket har bedömt är lämpliga i syfte att få ett bättre underlag för skattebeslut och för att kunna fullgöra verkets skyldigheter avseende kontrolluppgiftsutbyte med andra länder. Utredningen har inte fått någon indikation från Skatteverket på att någon av de uppgifter som lämnas på individnivå i arbetsgivardeklarationen i dag inte behövs ur beskattnings- eller kontrollsynpunkt.

I arbetsgivardeklarationen ska uppgift om arbetsställenummer lämnas för varje betalningsmottagare, om ett sådant har tilldelats, se 26 kap. 19 b § första stycket 4 SFL. Uppgifterna har inte någon skatterättslig funktion och syftar alltså inte till att utgöra underlag för beskattningen eller användas för Skatteverkets verksamhet i övrigt, utan förmedlas endast vidare av Skatteverket till Statistiska Central-

<sup>6</sup> För en mer utförlig beskrivning av vilka uppgifter som ska lämnas på individnivå se avsnitt 4.3.3.

<sup>7</sup> Skatteverkets promemoria den 1 februari 2016, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, bilaga till dnr 1 31 29254-16/113.

byrån, där de används för statistik om bl.a. sysselsättning och lönesummor.

Från och med den 1 januari 2023 ska arbetsgivardeklarationen för varje betalningsmottagare även innehålla uppgift om arbetsplatsens adress, om betalningsmottagaren har haft endast en arbetsplats i en och samma anställning under redovisningsperioden (26 kap. 19 a § första stycket 7 SFL).

Med anledning av att uppgift om arbetsplatsadress numera ska lämnas månadsvis per betalningsmottagare skulle det kunna övervägas om den uppgiften är adekvat och tillräcklig för att tillgodose även det statistiska syfte som ligger till grund för uppgiften om arbetsställe-nummer. Det gäller särskilt som uppgifterna innefattar i princip samma information. För en bedömning av om uppgiften är överflödlig krävs dock en djupare analys av arbetsställesnumrets användning inom statistiken och av konsekvenserna av en förändring. En sådan analys, som också måste inbegripa behovet av den reglering som finns i lagen (1984:533) om arbetsställesnummer m.m., ligger utanför ramen för utredningens uppdrag. Något förslag om att avskaffa uppgiftsskyldigheten avseende arbetsställesnummer lämnar utredningen därför inte.

Som konstateras ovan motsvarar i övrigt de uppgifter som i dag lämnas per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen de uppgifter som Skatteverket har bedömt är lämpliga i syfte att bl.a. få ett bättre underlag för skattebeslut. Skatteverket har till utredningen uppgett att uppgifterna har gjort det enklare för arbetsgivare att lämna korrekta uppgifter och att det har blivit möjligt för Skatteverket att i ett tidigt skede göra vissa avstämningar och andra kontroller. Även utredningen har bedömt att systemet med uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationer har gett ett bättre underlag för beskattningsbeslut. Utredningen anser mot denna bakgrund att det inte finns skäl för att bedöma att någon av de uppgifter som i dag ska lämnas på individnivå är överflödiga i förhållande till sitt syfte. Alternativet skulle snarast vara att vissa uppgifter, såsom tidigare, lämnas av arbetsgivaren i en årlig kontrolluppgift. Det skulle dock inte innebära någon förenkling varken för Skatteverket eller för arbetsgivarna, som i stället skulle ha två system att förhålla sig till. Det skulle inte heller innebära att skatteundandragande och skattefusk motverkas i högre grad.



## 5.2 Uppgifter på individnivå ur andra verksamheters perspektiv

### 5.2.1 Tillgång till uppgifterna medför stor nytta men också risker

**Utredningens bedömning:** Tillgången till uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen för andra myndigheter än Skatteverket och för arbetslöshetskassorna är som helhet till stor nytta inom dessa verksamheter. Systemet kan dock missbrukas för att sprida oriktiga uppgifter, som lämnats i syfte att utverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen eller inom ramen för annan brottslig verksamhet.

Syftet med bestämmelserna om uppgifter per betalningsmottagare, dvs. på individnivå, i arbetsgivardeklarationen är primärt att minska skattefusk och skatteundandragande. För att förbättra kontrollmöjligheten och av effektivitetsskäl kan även vissa andra myndigheter och arbetslöshetskassorna få tillgång till uppgifterna som lämnas per betalningsmottagare för vissa ändamål.

Utredningen har tagit del av erfarenheter av systemet från vissa myndigheter (se avsnitt 5.2.4). Sammantaget bedömer utredningen att tillgången till uppgifterna per betalningsmottagare är till stor nytta. Uppgifterna tillgodoser informations- och kontrollbehov i ärendehandläggningen hos olika myndigheter och arbetslöshetskassorna. Inom vissa förmåner har handläggningen kunnat automatiseras eller på annat sätt effektiviseras. Uppgifterna kan även användas för avstämning mot uppgifter i enskildas ansökningar om förmåner och därigenom motverka felaktiga utbetalningar.

Som anges i avsnitt 5.2.2 kan uppgifterna generellt sett bedömas ha en hög kvalitet. Systemet innebär dock en risk för att oriktiga uppgifter sprids, både till myndigheter och till andra aktörer. Detta kan leda till exempelvis felaktiga utbetalningar av förmåner från välfärdssystemen. Oriktiga uppgifter kan även ingå som en komponent i mer avancerade brottsupplägg och då underlätta eller dölja annan brottslighet. Enligt Ekobrottsmyndigheten finns ett stort och växande problem med sådana brottsupplägg. Även Skatteverket har kunnat konstatera att systemet med uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen har skapat förutsättningar för att använda företag som

brottsverktyg och underlättat olika former av ekonomisk brottslighet. Utredningen konstaterar att systemet kan missbrukas för att sprida oriktiga uppgifter som lämnats i syfte att utverka felaktiga utbetalningar eller annars inom ramen för brottslig verksamhet. I avsnitt 5.2.5–5.2.7 behandlar utredningen åtgärder för att minska risker för sådan spridning.

### 5.2.2 Uppgifterna är i de allra flesta fall korrekta

Av avsnitt 5.2.3 framgår att det kan finnas incitament för oseriösa arbetsgivare att lämna oriktiga uppgifter om betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen. Det står också klart att det förekommer att oriktiga uppgifter lämnas, såväl oavsiktligt som avsiktligt. De allra flesta arbetsgivarna är dock seriösa aktörer som är måna om att redovisa korrekta uppgifter till Skatteverket. Enligt Skatteverket har tillgången till uppgifter per betalningsmottagare dessutom höjt kvaliteten på inkomstuppgifterna. Genom att uppgifterna lämnas i nära anslutning till att ersättning för arbete har betalats ut har det blivit enklare för arbetsgivare att lämna korrekta uppgifter, vilket minskar risken för oavsiktliga fel. Vidare har betalningsmottagaren möjlighet att månadsvis kontrollera att de redovisade uppgifterna stämmer överens med de inkomster och förmåner som personen har fått från arbetsgivaren. Enligt statistik från Skatteverket ändras endast en liten del av uppgifterna i efterhand. Exempelvis ändrades 1 procent av alla lämnade uppgifter under 2022.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att uppgifterna per betalningsmottagare generellt sett har hög kvalitet i den meningen att de allra flesta uppgifterna är korrekta. Uppgifterna är därmed generellt sett tillförlitliga. Samma bedömning gjordes av BUMS-utredningen, som i sitt slutbetänkande<sup>8</sup> i december 2021 föreslog att den bidragsgrundande inkomsten i bostadsbidraget och den betalningsgrundande inkomsten i underhållsstödet som huvudregel ska baseras på aktuella historiska inkomster som hämtas från uppgifter ur arbetsgivardeklarationerna när det är möjligt. Under arbetet hämtade BUMS-utredningen bl.a. in uppgifter om de inkomster på individnivå som lämnats

---

<sup>8</sup> SOU 2021:101, *Träffsäkert – Införande av månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållsstödet*.

till Skatteverket sedan uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationer infördes. BUMS-utredningen angav följande.<sup>9</sup>

De inkomstuppgifter som lämnas i arbetsgivardeklarationer är tillförlitliga. Arbetsgivare, och andra utbetalare, lämnar informationen till Skatteverket som använder uppgiften på samma sätt som de tidigare årliga kontrolluppgifterna. Det innebär att de förtrycks på inkomstdeklarationen. De uppgifter som utredningen tagit del av visar att det finns skäl att tro att de uppgifter från arbetsgivardeklarationer som finns tillgängliga i slutet av månaden efter inkomstmånaden har hög tillförlitlighet. Sådana uppgifter ändras sällan i efterhand och godkänns också i beslutet om slutlig skatt i nästan alla fall. Utbetalaren är skyldig att lämna korrekta och fullständiga uppgifter och mottagaren har starka skäl och olika möjligheter att kontrollera att uppgifterna stämmer överens med de inkomster och förmåner som mottagaren har fått.

*Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster* har redovisat en likartad slutsats om uppgifternas tillförlitlighet. Den utredningen föreslog i juni 2020 att det s.k. arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen ska ersättas med ett inkomstvillkor som mäter den sökandes arbetsmarknadsförankring med utgångspunkt från hans eller hennes inkomster från förvärvsarbete. Uppgifterna på individnivå i en arbetsgivardeklaration bedömdes ha en tillräcklig tillförlitlighet för arbetslöshetskassorna att pröva inkomstvillkoret mot.<sup>10</sup>

### 5.2.3 Systemet med uppgifter på individnivå innebär vissa risker

#### Registrerade uppgifter är inte kontrollerade

De uppgifter per betalningsmottagare, dvs. uppgifter på individnivå, och andra uppgifter som lämnas i en arbetsgivardeklaration registreras i beskattningsdatabasen som administreras av Skatteverket enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, förkortad SdbL. Registreringen föregås inte av att Skatteverket kontrollerar uppgifterna. De kan inte heller ändras på initiativ av Skatteverket om de skulle vara oriktiga.<sup>11</sup> Ändring eller tillägg kan endast göras genom att deklareranten lämnar in en ny upp-

<sup>9</sup> SOU 2021:101, s. 215 f.

<sup>10</sup> SOU 2020:37, *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen*, s. 281.

<sup>11</sup> Skatteverket får dock bl.a. ändra en felaktig identifikationsuppgift avseende en betalningsmottagare om det rör sig om en uppenbar felskrivning eller något annat uppenbart förbiseende, prop. 2016/17:58 s. 83 och 89 f.

gift till Skatteverket. Historiska uppgifter finns då kvar i beskattningsdatabasen.<sup>12</sup> En bakomliggande anledning till att Skatteverket inte kan ändra uppgifterna i en arbetsgivardeklaration är att deklara­tionen är en allmän handling enligt regleringen i 2 kap. tryckfrihets­förordningen. En handling som är allmän – i detta fall som en följd av att den har kommit in till Skatteverket – får i princip inte ändras. Rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. tryckfrihets­förordningen förutsätter att handlingarna bevaras i ursprungligt skick, dvs. med det innehåll de hade i det ögonblick då de kom in till myndigheten eller upprättades där.<sup>13</sup>

Att uppgifter om betalningsmottagare registrerats innebär alltså att de har lämnats i en arbetsgivardeklaration men inte att Skatte­verket har tagit ställning till deras riktighet. Det är inte heller Skatte­verkets skyldighet att se till att samtliga uppgifter är riktiga.<sup>14</sup> Skatte­verket kan visserligen, mot bakgrund av annan information, bedöma att en uppgift inte stämmer och därför frångå den i ett beskattnings­beslut för arbetsgivaren eller de berörda individerna. Även om Skatteverket gör det, framgår det inte av de registrerade uppgifterna för betalningsmottagare. Dessa är i stället endast att se som rådata i den meningen att det är fråga om information som har lämnats av en arbetsgivare.

När en annan myndighet eller en arbetslöshetskassa genom direkt­åtkomst eller på annat sätt tar del av uppgifter som har lämnats om betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration och registrerats av Skatteverket är det alltså inte fråga om kontrollerade uppgifter som överförs. Inte bara korrekta utan också oriktiga uppgifter kan därmed föras vidare till andra myndigheter eller till en arbetslöshetskassa.<sup>15</sup>

## Ändringar av uppgifterna förmedlas inte

När andra myndigheter och arbetslöshetskassor tar del av uppgifter om betalningsmottagare som har lämnats in till Skatteverket i en arbetsgivardeklaration följer det inte med någon information om huruvida uppgifterna är de ursprungligen deklarerade eller om de

---

<sup>12</sup> Prop. 2016/17:58 s. 89 och 91.

<sup>13</sup> Prop. 2001/02:70, *Offentlighetsprincipen och informationstekniken*, s. 35.

<sup>14</sup> Prop. 2016/17:58 s. 91.

<sup>15</sup> Se bl.a. ESV 2023:25, *Säkerställ korrekta utbetalningar från välfärdssystemen – förslag på åtgärder 2023*, s. 23.

senare har ändrats. Om en uppgift har ändrats, ges därmed inte någon information om vad den ursprungliga uppgiften var eller vid vilken tidpunkt den ändrades. Ändringar av uppgifter som görs av deklaranter efter det att en annan myndighet har tagit del av tidigare uppgifter får den andra myndigheten inte del av, annat än om myndigheten hämtar in uppgifter om betalningsmottagaren på nytt.

## Oriktiga uppgifter kan leda till felaktiga utbetalningar och beslut

I förarbetena till den nuvarande regleringen anges att varje myndighet eller arbetslöshetskassa som från Skatteverket hämtar in uppgifter som lämnats i en arbetsgivardeklaration, är skyldig att själv bedöma uppgifternas tillförlitlighet.<sup>16</sup> Om det inte finns något jämförelsematerial i form av andra uppgifter från arbetsgivaren eller någon annan aktör, kan en sådan bedömning vara svår att göra. En handläggare som hanterar en uppgift på en mottagande myndighet utan att vara medveten om dess status kan dessutom förledas att uppfatta den som kontrollerad och förlita sig på den just eftersom den hämtats in från en annan myndighet.<sup>17</sup> Det finns därför risker för att oriktiga uppgifter i arbetsgivardeklarationer leder till felaktiga utbetalningar eller andra felaktiga beslut.

Oriktiga uppgifter för en betalningsmottagare kan avsiktligt lämnas i arbetsgivardeklarationen t.ex. för att den enskilde ska få en sjukpenninggrundande inkomst, eller en för hög sådan, fastställd av Försäkringskassan, vilken sedan ligger till grund för olika socialförsäkringsförmåner. Risken finns även att oriktiga uppgifter om utbetalad ersättning till en eller flera betalningsmottagare används som underlag för att arbetsgivaren ska få del av arbetsgivarstöd från Arbetsförmedlingen. Oriktiga uppgifter kan också missbrukas för att t.ex. få ut ersättning från lönegarantisystemet eller arbetslöshetsförsäkringen eller för att ge sken av kreditvärdighet. Vidare kan oriktiga uppgifter leda till en för hög pensionsgrundande inkomst och därmed – på sikt – felaktiga utbetalningar av pension.

För att undvika betalning av arbetsgivaravgifter och avdragen skatt kan arbetsgivaren, efter att de oriktiga uppgifterna har utnyttjats, lämna in en rättelse av arbetsgivardeklarationen till Skatteverket. Att

<sup>16</sup> Prop. 2016/17:58 s. 91.

<sup>17</sup> Brå, rapport 2015:8, *Intyget som dörröppnare till välfärdssystem*, s. 62 f.

en sådan rättelse har skett förmedlas, som framgår ovan, i dag inte vidare till den myndighet eller arbetslöshetskassa som tidigare har begärt ut uppgiften.

Enligt uppgifter till utredningen från Ekobrottsmyndigheten är det inte ovanligt att oriktiga uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen är en del av avancerade brottsupplägg, där syftet bl.a. är att systematiskt ta del av flera olika förmåner och stöd (se avsnitt 5.2.4).

En betalningsmottagare har rätt att ta del av de uppgifter som en arbetsgivare har lämnat till Skatteverket som avser betalningsmottagaren själv. Uppgifterna kan enkelt tas fram genom Skatteverkets Mina sidor. Trots att Skatteverket har frångått uppgiften i ett beskattningsbeslut kan den enskilde därmed utnyttja den t.ex. i samband med en kreditprövning för beviljande av lån eller för ett kreditköp.

Skatteverket uppskattar årligen hur många företag som lämnar oriktiga uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen och hur många betalningsmottagare de avser. Uppskattningen baseras på en riskanalys enligt en s.k. scoringmodell där företagen med högst risk identifieras. Det innebär enligt Skatteverket att antalet faktiska oriktiga uppgifter sannolikt överstiger det antal som valts ut. För 2022 uppskattar Skatteverket att det handlar om cirka 14 000 företag som sannolikt har lämnat oriktiga uppgifter om cirka 40 000 individer. Utifrån preliminära uppgifter bedömer Skatteverket att det är fråga om ett liknande antal för 2023. Det slutliga urvalet tas fram genom manuell hantering och de mest prioriterade ärendena väljs ut för kontroll. Under 2022 kontrollerade Skatteverket 650 individer (cirka 2 procent av det uppskattade antalet). Ett års oriktiga löneuppgifter för en enskild skulle enligt Skatteverket kunna kosta samhället som mest cirka 250 000 kronor i felaktiga utbetalningar. Det betyder dock inte att det för varje person, för vilken oriktiga uppgifter lämnas, finns en sådan kostnad.

## 5.2.4 Erfarenheter från olika aktörer

### Försäkringskassan

Skatteverket har en skyldighet att lämna ut uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration från beskattningsdatabasen till Försäkringskassan i den utsträckning det behövs för bl.a. beräkning eller kontroll av sjukpenninggrundande inkomst, bostadsbidrag och

bostadstillägg. Även om det finns en laglig möjlighet för Försäkringskassan att få tillgång till uppgifterna genom direktåtkomst används en fråga/svar-tjänst för informationsutbytet.

Försäkringskassan har till utredningen uppgett att tillgången till de månatliga uppgifterna bl.a. har medfört att Försäkringskassan i större utsträckning kan säkerställa att korrekta beslut fattas. Det innebär att Försäkringskassan snabbt kan få information som annars hade behövts hämtas in från arbetsgivare. Detta har inneburit en minskning av arbetsgivares uppgiftslämnarbörda och ett snabbare sätt för Försäkringskassan att handlägga ärenden.

När det gäller ärenden om sjukpenninggrundande inkomst har uppgifterna gjort det möjligt att automatisera vissa ärenden, vilket har ökat beslutens rättsliga kvalitet. Vidare har de sökande i ärenden om bostadstillägg kunnat avlastas från att komma in med ett flertal olika bilagor vid ansökan, eftersom Försäkringskassan i stället kan få in samma uppgifter från Skatteverket.

## Arbetsförmedlingen

I Arbetsförmedlingens verksamhet ingår att ansvara för vissa ersättningar till arbetsgivare för att stimulera anställningar, bl.a. lönebidrag, stöd för nystartsjobb och yrkesintroduktionsanställningar samt särskilt anställningsstöd i form av introduktionsjobb. Stöden är relaterade till arbetsgivarens kostnad för anställning. Lönesubventionen utgår med belopp som baseras på bl.a. bruttolönen eller de sociala avgifterna belöpande på den. Stödet tillgodoförs arbetsgivaren genom kreditering på dennes skattekonto.

Efter att regelverket om uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen infördes har Arbetsförmedlingen ersatt tidigare rutin om att arbetsgivaren själv uppger löneuppgifter vid rekvisition av stödutbetalning. I stället hämtas uppgifterna om bruttolön direkt från arbetsgivardeklarationen. I rapporten Riskanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar<sup>18</sup> anger Arbetsförmedlingen att detta har haft ett effektivt genomslag. Fördelen med systemet är att arbetsgivaren inte kan uppge olika uppgifter till myndigheterna.

---

<sup>18</sup> Arbetsförmedlingens rapport, *Riskanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar*, Återrapport Arbetsförmedlingen regleringsbrev 2021, uppdrag 4.

Arbetsförmedlingen har till utredningen uppgett bl.a. att tillgången till uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationer innebär att myndigheten inte längre behöver kontrollera arbetsgivarstöden inför utbetalning utan dessa baseras helt och hållet på uppgifterna från Skatteverket. Detta har minimerat Arbetsförmedlingens manuella hantering av stöden. Från och med en månad efter beslutsstart och med olika intervall under fem års tid efterfrågar Arbetsförmedlingen uppgifter från Skatteverket om korrigeringar av redovisade arbetsgivaravgifter. Förfarandet sker automatiskt och eventuella korrigeringar fångas upp av Arbetsförmedlingens system. De aktuella utbetalningarna kan därefter hanteras manuellt.

Arbetsförmedlingen har vidare uppgett att många handläggare tidigare arbetade med för sent inkomna rekvisitioner. Eftersom få arbetsgivare redovisar för sent till Skatteverket kommer nu färre redovisningar/rekvisitioner in till Arbetsförmedlingen efter förfalldatum. Vidare nekas färre arbetsgivare stöd som en följd av att de kommit in för sent med redovisad bruttolön.

Systemet är dock inte helt utan brister. T.ex. betalas i vissa fall första månadslönen för en nyanställd ut först under månaden efter det att den anställde börjat arbeta. I arbetsgivardeklarationen för den senare månaden består bruttolönen då av två månadslöner, eftersom både lönen för första och andra månadens arbete har betalats ut under denna redovisningsperiod. Ärenden av dessa slag kräver manuell hantering av Arbetsförmedlingen. Ofta upptäcks ärendena inte av Arbetsförmedlingen utan arbetsgivarna kontaktar myndigheten när ersättning inte betalats ut.

En nackdel med systemet som Arbetsförmedlingen ser är att Arbetsförmedlingen inte kan räkna ut och betala ut arbetsgivarstöden om myndigheten skulle sakna åtkomst till uppgifter från Skatteverket. Systemet blir därmed mer sårbart än om uppgifterna hade lämnats direkt till Arbetsförmedlingen.

## Arbetslöshetskassorna

Uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration ska lämnas ut från beskattningsdatabasen till arbetslöshetskassorna i den utsträckning det behövs för beräkning eller kontroll av arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.



Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har i en rapport från mars 2022 anfört följande.<sup>19</sup>

Under andra halvåret 2021 påbörjades ett arbete där arbetslöshetskassorna i en begränsad mängd ärenden manuellt kontrollerade arbetsgivarintyg mot individuppgifter för att se om den ersättningssökande uppfyllde arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen. Sveriges a-kassor har i början av 2022 rekommenderat samtliga arbetslöshetskassor att använda dessa kontroller i större omfattning. En svårighet i detta arbete är att den information som finns i individuppgifterna saknar uppgifter om arbetad tid per kalendermånad, något som arbetslöshetskassorna behöver för att kunna kontrollera om den ersättningssökande uppfyller arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen.

För att de uppgifter som har lämnats på tidrapporter ska kunna kontrolleras begär arbetslöshetskassorna in arbetsgivarintyg från den ersättningssökande. En svårighet i detta kontrollarbete är att arbetslöshetskassorna saknar möjlighet till sanktion, eller att hålla inne ersättning i de fall en ersättningstagare under pågående ersättningsperiod inte lämnar in arbetsgivarintyg. Sveriges a-kassor planerar i samarbete med arbetslöshetskassorna att under det första kvartalet 2022 inleda ett arbete med att använda individuppgifterna för att kontrollera om ersättningssökande har haft arbete under pågående ersättningsperiod.

De kontroller som genomförs med hjälp av individuppgifter är i nuläget manuella, vilket kräver förhållandevis stora utredningsresurser hos arbetslöshetskassorna. Sveriges a-kassor har därför tillsammans med en extern IT-leverantör inlett en förstudie om möjligheterna till automatiserade kontroller. De automatiserade kontrollerna skulle innebära att handläggarna på arbetslöshetskassorna uppmärksammas på ärenden som kan kräva en kontroll av att rätt ersättning har betalats ut. Under 2022 kommer de förslag som har arbetats fram att diskuteras vidare.

I en senare rapport från oktober 2022 har IAF anfört att arbetslöshetskassornas utökade kontroll under 2022 av den inkomst som redovisas på arbetsgivarintygen mot arbetsgivardeklarationerna har inneburit att fler felaktiga utbetalningar upptäckts.<sup>20</sup> Enligt IAF är ett problem med kontrollen att den arbetade tiden inte framgår av arbetsgivardeklarationerna och att dessa redovisas enligt kontantprincipen.

Vidare anges i rapporten att Sveriges a-kassor nu rekommenderar att arbetslöshetskassorna genomför kontrollen i samtliga ärenden där det är möjligt. Kontrollerna innebär exempelvis att arbetslöshets-

<sup>19</sup> IAF, rapport 2022:3, *Analys av arbetslöshetskassornas kontrollarbete*, s. 9 f.

<sup>20</sup> IAF, rapport 2022:11, *Analys av arbetslöshetskassornas kontrollarbete*, s. 5.

kassorna, i samband med att de prövar om en ersättningssökande uppfyller ett arbetsvillkor, kontrollerar om den angivna inkomsten på arbetsgivarintygen är rimlig jämfört med arbetsgivardeklarationerna hos Skatteverket. Eftersom arbetsvillkoret bygger på arbetad tid och inte på inkomst, ger kontrollerna i flera fall bara en indikation på att beslutsunderlaget kan vara felaktigt och att ärendet behöver utredas vidare. Sveriges a-kassor rekommenderar även samtliga arbetslöshetskassor att använda arbetsgivardeklarationerna i större omfattning för att kontrollera om den sökande har haft arbete under pågående ersättningsperiod. Arbetslöshetskassorna arbetar nu utifrån en gemensam rekommendation där de vid kommande utförsäkring, utförsäkring och nyprövning använder sig av arbetsgivardeklarationerna för att se om det finns inkomster från anställningar som de inte har haft kännedom om. Enligt rekommendationen ska kontrollen göras i 20 procent av ärendena.

Enligt rapporten arbetar arbetslöshetskassorna i samarbete med Sveriges a-kassor med att utveckla systemen för att kunna automatisera kontrollerna mot arbetsgivardeklarationerna. En ökad automatisering av kontrollerna skulle underlätta arbetslöshetskassornas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar. Det är dock enligt rapporten komplext att utveckla systemen eftersom arbetsgivardeklarationerna visar inkomst medan exempelvis arbetsvillkoret bygger på arbetad tid.

## Polismyndigheten

Sedan januari 2023 ska uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration lämnas ut från beskattningsdatabasen på begäran av Polismyndigheten, i den utsträckning det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott.

Polismyndigheten har uppgett till utredningen att myndigheten har behov av uppgifterna per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen bl.a. vid utredningsverksamhet och kartläggning avseende exempelvis bedrägerier, välfärdsbrottslighet samt annan ekonomisk brottslighet. Uppgifterna används även vid utrednings- och spaningsverksamhet för att exempelvis lokalisera personer som är misstänkta för brott och där spaning är en del i att styrka brottsmiss-

tankar i en pågående förundersökning eller innan förundersökning inletts samt för att lokalisera efterlysta personer, vittnen eller andra personer som behöver lokaliseras.

Uppgifterna används vidare vid viss underrättelseverksamhet bl.a. inför planering och genomförande av tillsyn vid arbetsplatser. Dessutom kan uppgifterna behövas för att ta reda på var en person kan tänkas kunna anträffas vid akuta händelser, t.ex. vid brottslighet, olyckor eller eftersök av försvunna eller förrymda personer.

Myndigheterna saknar i dag verktyg att ändra oriktiga uppgifter i arbetsgivardeklarationer. Uppgifterna ligger i stället till grund för olika välfärdsförmåner och pension som felaktigt utbetalas till bl.a. kriminella. Polismyndigheten anser att Skatteverket bör ha en skyldighet att kontrollera, utreda och ändra uppgifter på individnivå. I dag ändras inte uppgifterna i arbetsgivardeklarationen av Skatteverket, även om Skatteverket har upptäckt felaktigheter och frångått uppgifterna vid beskattningen. I stället är det helt upp till arbetsgivaren att justera redovisade uppgifter efter förändringar. Rör det sig om en arbetsgivare som inte har för avsikt att följa regler och lagar sker inte någon sådan rättelse om det inte gynnar det kriminella upplägg som arbetsgivaren avser att genomföra.

## Ekobrottsmyndigheten

På samma sätt som för Polismyndigheten gäller sedan januari 2023 att uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration ska lämnas ut från beskattningsdatabasen på begäran av Ekobrottsmyndigheten i den utsträckning det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott.

Ekobrottsmyndigheten har till utredningen uppgett att uppgifterna är till stor nytta för myndighetens verksamhet, eftersom de ger en färsk bild av redovisningen av utbetalda löner och är specificerade på månatlig basis. Information som kan kopplas till en snävare tidsperiod tillför ett större värde i en utredning där information från många källor samlas in, jämförs och analyseras. Färsk och mer tidspreciserade inkomstuppgifter är särskilt viktiga i utredningar som rör penningtvätt och utvidgat förverkande enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken.

Myndigheten påpekar att det dock finns problem kopplade till uppgifternas tillförlitlighet. En generell trend avseende den ekonomiska brottsligheten är att den blir alltmer organiserad och förslagen, särskilt kopplat till kunskap om brister i samhällssystemen och utnyttjande av dessa. Brottsuppläggen har utvecklats till att ekobrottspecialister erbjuder personer osanna inkomstuppgifter mot betalning. Förfarandet kan vara ett led i penningtvätt inom ramen för organiserad brottslighet. Ett exempel är att narkotikabrottslingar får hjälp av ekobrottspecialister med att få sina brottsvinster i kontanter tvättade och insatta på sina bankkonton som ”lön”. De kan därigenom försörja sig på brott och köpa sig en legal inkomst med maximerade välfärdsförmåner och pensionsrättigheter. Gemensamt för brottsuppläggen är att målvakter och bulvaner nyttjas samt att aktiebolag används enbart som brottsverktyg för att lämna in osanna uppgifter i arbetsgivardeklarationen. Vidare utnyttjas att preliminärskatten som redovisats till Skatteverket i arbetsgivardeklarationen tillgodoräknas den anställde även i de fall där arbetsgivaren inte betalar in gjorda skatteavdrag.

De mer utvecklade brottsuppläggen är mycket svårutredda, särskilt de där aktiebolaget som används som brottsverktyg överför pengar till en skenanställd genom banköverföring – ofta med transaktionstexten ”lön”. I de fallen behöver den utredande myndigheten motbevisa att det har utförts arbete och betalats ut lön, vilket inte sällan är förenat med stora svårigheter i efterhand. Vad gäller den skenanställde begår denne skattebrott först i samband med sin inkomstdeklaration efterföljande år. Det finns därför en naturlig tidsförskjutning i fråga om när brottsbekämpande myndigheter kan utreda och beivra brotten.

Den största ekonomiska skadan för samhället är inte den felaktigt tillgodoräknade skatten för den skenanställde. Denna är normalt ett första led i att därefter kunna använda den osanna inkomstuppgiften, bl.a. genom bidragsbrott mot välfärdssystemet, bedrägerier och finansiering av brottslighet. Exempelvis följande användning av osanna inkomstuppgifter har noterats:

- ansökan och felaktig utbetalning från arbetslöshetskassa,
- ansökan och felaktig utbetalning från Försäkringskassan på grund av felaktig sjukpenninggrundande inkomst,
- ansökan och felaktig utbetalning av lönegaranti,

- ansökan och felaktig utbetalning av pension,
- ansökan om förlängning av arbetstillstånd och förlängning på felaktiga grunder, och
- ansökan och felaktig utbetalning av olika lån/krediter samt ingående av leasingavtal.

Ett viktigt incitament särskilt för narkotikabrottslingar bedöms vara att kunna blockera beslag och förverkande av sannolika brottsvinster (utvidgat förverkande enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken). Genom den beskattade inkomsten kan personen visa för brottsutredande myndighet att det funnits legala inkomster som motiverar egendomsinnehavet. Inkomstuppgiften kan även användas för att leasa ett fordon, vilket enligt Ekobrottsmyndigheten är särskilt förmånligt för kriminella, eftersom det i praktiken omöjliggör beslag och förverkande av fordonet i samband med trafikbrott såsom drograttfylleri eller grov vårdslöshet i trafik.

Banköverföringar av fiktiv lön är vanligen ett led i penningtvätt och nödvändigt för att en person som försörjer sig på brott ska kunna betala sina levnadsomkostnader och konsumera varor och tjänster som kräver betalning på annat sätt än kontant. En beskattad inkomst och arbete används även i olika sammanhang för att peka på god vandel, t.ex. i samband med vårdnadsutredningar eller personutredningar i brottmål.

Osanna inkomstuppgifter medför enligt Ekobrottsmyndigheten därför sammantaget en påtaglig samhällsskada och försvårar dessutom arbetet mot organiserad brottslighet och den tillgångsriktade brottsbekämpningen, dvs. insatser mot pengar och egendom med kriminell bakgrund. Ekobrottsmyndigheten bedömer att brottsuppbygg med användning av osanna inkomstuppgifter är ett stort och växande problem.

Ekobrottsmyndigheten anser att det ur ett kontrollperspektiv finns brister i systemet med uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen. En sådan brist är att den nuvarande lagstiftningen inte gör det möjligt för Skatteverket att granska, utreda och ändra lämnade uppgifter. Ekobrottsmyndigheten anser att regleringen behöver ses över så att Skatteverket ges sådana verktyg. Det bör även ses över om skatteavdrag som inte betalats in av arbetsgivare ska tillgodoräknas den

anställda och per automatik förtryckas i dennes inkomstdeklaration som en kontrolluppgift.

Ekobrottsmyndigheten påpekar att Skatteverket enligt dagens regelverk endast kan be den deklarationsskyldige att lämna in korrekta uppgifter, vilket en deklarationsskyldig som har ont uppsåt, t.ex. ett aktiebolag som används som ett brottsverktyg, inte gör. När frågan uppkommer har ett sådant bolag dessutom vanligen redan försatts i konkurs på grund av obetalda skatter och brottsligheten pågår i ett annat bolag. Eftersom Skatteverket inte kan ändra uppgifterna, även om verket har utrett och underkänt den deklarerade lönen, lämnas de oriktiga uppgifterna ut till andra myndigheter som självständigt har att bedöma deras riktighet. Då uppgifterna har registrerats i Skatteverkets system får de enligt Ekobrottsmyndigheten ändå prägel av att vara pålitliga och tillhandahållna av en myndighet.

Ekobrottsmyndigheten uppger att då uppgifterna kan rättas i efterhand kan oseriösa arbetsgivare eller ekobrottslingar ge personer en tillfällig inkomstuppgift, t.ex. för att få ett lån.

## Migrationsverket

Migrationsverket begär in uppgifter från beskattningsdatabasen med stöd av 8 a och 8 b §§ i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, förkortad SdbF. Bestämmelserna ger Migrationsverket möjlighet att få ta del av uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen vid prövning och kontroll av uppehållstillstånd som grundar sig på arbete/näringsverksamhet och vid prövning av om permanent uppehållstillstånd kan beviljas på grund av att personen haft tillstånd för att arbeta eller bedriva näringsverksamhet i fyra respektive två år. Det finns inte stöd för att begära ut sådana uppgifter i ärenden som gäller ansökan om uppehållstillstånd på annan grund, exempelvis uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Migrationsverket har till utredningen uppgett att myndigheten använder möjligheten att hämta in uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen vid prövning och kontroll av arbetstillstånd med stöd av 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) och vid prövning av permanent uppehållstillstånd på grund av arbete eller näringsverksamhet med stöd av 5 kap. 5 § utlänningslagen. I dessa fall sker kon-

troll med anledning av att 7 kap. 7 e § utlänningslagen stadgar att ett arbetstillstånd ska återkallas om förutsättningarna enligt 6 kap. 2 § första stycket av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda. Vidare framgår det av 6 kap. 4 a § utlänningslagen att förlängt arbetstillstånd ska vägras om tillståndet borde ha återkallats med stöd av 7 kap. 7 e § utlänningslagen. Det följer vidare av 5 kap. 5 § utlänningslagen och relevant praxis att förutsättningarna för tidigare tillståndsp perioder måste ha varit uppfyllda för att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Sammanfattningsvis måste det i nämnda fall göras en bakåtblickande kontroll av om förutsättningarna för tidigare arbetstillstånd varit uppfyllda.

Före införandet av månatliga uppgifter genomförde Migrationsverket dessa bakåtblickande kontroller genom att hämta in den senaste inkomstdeklarationen från beskattningsdatabasen och förelägga sökanden att inkomma med lönespecifikationer för efterkommande tidsperiod som deklarationen inte täckte. Behovet av i första hand lönespecifikationer vid den initiala prövningen/kontrollen innebar både ytterligare arbete och att handläggningen stannade upp i avvaktan på att sökanden inkom med lönespecifikationerna. Det innebar dessutom en osäkerhet kring om uppgifter i inlämnade lönespecifikationerna var riktiga. Efter införandet av månatliga uppgifter behöver Migrationsverket i regel inte vända sig till sökanden och be honom eller henne att lämna in lönespecifikationer. I stället räcker det normalt sett att ta del av de månatliga uppgifterna från beskattningsdatabasen. Detta har ökat effektiviteten i handläggningen och beslutsunderlagets tillförlitlighet.

Migrationsverket anser att införandet av månatliga uppgifter sammanfattningsvis har effektiviserat och ökat tillförlitligheten i myndighetens prövning av ärenden om förlängt arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 och 4 §§ utlänningslagen, permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § utlänningslagen och efterkontroller av arbetstillstånd som beviljats med stöd av nämnda bestämmelse. Detta är i dagsläget Migrationsverkets största ärendekategori. Det har inte kommit fram några nackdelar med förändringen.

### 5.2.5 Bör Skatteverket ha ansvar för kontroll av uppgifter på individnivå?

**Utredningens bedömning:** Skatteverkets ansvar för kontroll av uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration bör inte ändras. Varje myndighet eller arbetslöshetskassa som får tillgång till sådana uppgifter bör fortsatt ha ansvar för att bedöma deras tillförlitlighet.

Behovet av kontroll av uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen kan variera beroende på vad uppgifterna ska användas till. Ett kritiskt förhållningssätt till dem kan i vissa fall vara direkt avgörande för att felaktiga utbetalningar ska undvikas, särskilt om uppgifterna i princip är det enda underlaget, såsom vid utbetalning av anställningsstöd. I andra fall, när uppgifterna används som referensmaterial i förhållande till uppgifter som lämnats av en enskild arbetstagar, t.ex. inkomstuppgifter i en ansökan om bostadsbidrag, tar den mottagande myndighetens kontrollbehov i första hand sikte på den enskildes uppgifter. Funktionen hos uppgifterna i arbetsgivardeklarationen vid en sådan kontroll baseras närmast på en utgångspunkt om att de är korrekta.

Att kontrollbehovet varierar beroende på uppgifternas användningsområde för verksamheten talar enligt utredningens mening för att varje enskild myndighet eller arbetslöshetskassa bör ansvara för att bedöma deras riktighet. Frågan kan ändå ställas om det skulle vara lämpligt med en annan ordning för att minska riskerna för att oriktiga uppgifter leder till felaktiga utbetalningar och andra felaktiga beslut. En ändring skulle kunna avse t.ex. att Skatteverket genom ett särskilt beslutsförfarande eller annan handläggning ska kontrollera eller fastställa uppgifterna för att det i högre grad ska säkerställas att de uppgifter som andra myndigheter och arbetslöshetskassor får tillgång till är korrekta. Önskemål om en sådan ordning har förts fram i flera sammanhang av olika myndigheter, bl.a. av Polismyndigheten inom ramen för denna utredning.<sup>21</sup>

En arbetsgivardeklaration och de uppgifter som den ska innehålla för arbetsgivarens del och per betalningsmottagare har primärt en

---

<sup>21</sup> Se underlagspromemoriorna *Service och ett förenklat uppgiftslämnande* s. 19 och *Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* s. 79, Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05).



funktion som underlag och kontrollmaterial inom Skatteverkets beskattningsverksamhet. Skatteverket har givetvis ansvar för att kontrollera arbetsgivarens uppgifter i den omfattning det behövs inom ramen för Skatteverkets verksamhet. En ändring på så sätt att uppgifterna kontrolleras innan de förs in i beskattningsdatabasen eller annars görs tillgängliga för andra myndigheter skulle dock innebära en väsentlig förändring av Skatteverkets roll både i förhållande till uppgifterna och till andra myndigheter. Med beaktande av den stora mängden uppgifter per betalningsmottagare som lämnas i arbetsgivardeklarationer varje år – exempelvis redovisades enligt statistik från Skatteverket mer än 126 miljoner uppgifter under 2022 – skulle en sådan ordning också kräva enorma resurser. De resurser som skulle behöva läggas ned för att finna ett, i sammanhanget, mindre antal uppgifter som är oriktiga, kan inte anses stå i proportion till kontrollbehovet.

En förändring skulle vidare förutsätta omfattande överväganden i fråga om skatteförfarandet som sådant och Skatteverkets kontrollverksamhet, bl.a. eftersom beslutsförfarandet berörs. Exempelvis innebär dagens system att beslut anses ha fattats om skatteavdrag och arbetsgivaravgifter i enlighet med en arbetsgivardeklaration, om deklarationen har lämnats i rätt tid och på rätt sätt (53 kap. 2 § första stycket SFL). Systemet innebär alltså att beslut i dessa avseenden fattas utan föregående kontroll. Att det i en senare utredning kan komma fram att ett beslut är felaktigt, t.ex. på grund av att oriktiga uppgifter har lämnats, hanteras i regleringen genom bestämmelser om att omprövningsbeslut ska fattas under vissa förutsättningar.

Det står klart att det förekommer att oriktiga uppgifter om betalningsmottagare lämnas i arbetsgivardeklarationen, bl.a. kopplat till arbetslivskriminalitet eller organiserad brottslighet, och att detta orsakar bl.a. felaktiga utbetalningar. En förändring av Skatteverkets ansvar för kontroll framstår dock enligt utredningens mening inte som en adekvat och proportionerlig åtgärd. Att myndigheter samverkar i olika former kan i och för sig vara av värde för att motverka kriminalitet och felaktiga utbetalningar (jämför avsnitt 8.3). En förändring som innebär att Skatteverket skulle utföra kontrollåtgärder som inte avser behov inom den egna verksamheten utan snarare genomförs för andra myndigheters räkning kan dock ifrågasättas utifrån uppdelningen av myndigheternas verksamheter och ansvarsområden. Även om det är fråga om ett allvarligt problem, måste före-

komsten av oriktiga uppgifter dessutom sätts i relation till den totala mängden uppgifter som lämnas och som i de allra flesta fall är korrekta och därför till stor nytta inom ärendehandläggning och kontroll. I tidigare utredningsarbete har uppgifternas tillförlitlighet bedömts vara hög eller i vart fall tillräcklig för att förmånsvillkor ska kunna prövas mot dem.<sup>22</sup> Utredningen har inte någon annan uppfattning.

En förändrad hantering för Skatteverkets del skulle dessutom kunna leda till att uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen inte kan bli tillgängliga för andra myndigheter och arbetslöshetskassor förrän en viss tid efter att deklarationen lämnats, på grund av Skatteverkets kontroll och eventuella utredningsåtgärder. Det skulle då medföra att uppgifterna inte kan användas lika snabbt som i dag och därför få en försämrad aktualitet för andra myndigheter och arbetslöshetskassor. Om Skatteverket i t.ex. ett beslutsförfarande skulle fastställa uppgifterna, utesluter det inte heller att det senare, i ett ärende hos en annan myndighet, kommer fram omständigheter som visar att de är oriktiga. Den myndigheten måste då rimligen ha möjlighet att göra en egen bedömning av uppgifternas tillförlitlighet oavsett Skatteverkets hantering.

Sammantaget anser utredningen att den nuvarande ordningen inte bör ändras. Det bör alltså fortsatt ligga ett ansvar på varje enskild myndighet eller arbetslöshetskassa att bedöma uppgifternas tillförlitlighet.

Till detta kommer att åtgärder av annat slag skulle kunna vara lämpligare. Orsaken till att en uppgift som är avsiktligt oriktig lämnas på individnivå i arbetsgivardeklarationen är att deklaranten eller en verklig företrädare för denne vill uppnå en viss fördel. I grunden är orsaken kopplad till att företag används som brottsverktyg eller annars bedriver oseriös verksamhet. Åtgärder som gör det svårare för oseriös verksamhet att över huvud taget bedrivas i formellt lagliga former kan därför vara mer relevanta i förhållande till problemet med oriktiga uppgifter i arbetsgivardeklarationer än att ansvaret för kontroll av uppgifterna förändras. Det skulle t.ex. kunna handla om en förändring av kraven för att godkännas för F-skatt. Sådana överväganden ligger dock utanför utredningens uppdrag.

Ett sätt att minska risken för att en mottagande myndighet eller arbetslöshetskassa uppfattar uppgifter per betalningsmottagare i

---

<sup>22</sup> SOU 2021:101 s. 216 och SOU 2020:37 s. 281.

arbetsgivardeklarationen som kontrollerade uppgifter skulle enligt utredningen kunna vara att Skatteverket, i samband med att en uppgift lämnas ut från beskattningsdatabasen, tydligt informerar om att det rör sig om en uppgift som är lämnad av arbetsgivaren, och inte en uppgift som är fastställd av Skatteverket. För att minska risken för att enskilda betalningsmottagare använder oriktiga uppgifter som lämnats om dem själva som grund för exempelvis kreditgivning bör detta förhållande även tydligt framgå av det utdrag som kan tas fram av betalningsmottagare genom Skatteverkets Mina sidor. Sådana åtgärder kräver inte författningsändringar.

### 5.2.6 Bör Skatteverket informera om ändring eller tillägg av uppgifter på individnivå?

**Utredningens förslag:** Om Skatteverket i enlighet med förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet lämnar ut uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration och dessa innehåller en uppgift som har ändrats eller lagts till, ska Skatteverket till den mottagande myndigheten eller arbetslöshetskassan också lämna ut uppgift om

- tidpunkten för ändringen eller tillägget, och
- om uppgiften har ändrats, uppgiftens tidigare innehåll.

**Utredningens bedömning:** Det bör inte införas en skyldighet för Skatteverket att informera den myndighet eller arbetslöshetskassa till vilken Skatteverket tidigare har lämnat ut en uppgift om en betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen om ändringar eller tillägg av den uppgiften.

En deklarationsskyldig ska snarast ändra en uppgift som har lämnats för en viss betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration om uppgiften är felaktig eller, om en uppgift saknas, genom tillägg lämna de uppgifter som behövs (26 kap. 40 § första stycket SFL). Ändring eller tillägg av uppgifter om betalningsmottagare ska göras skriftligen (26 kap. 41 § SFL). Ändring eller tillägg ska inte göras efter

utgången av det sjätte året efter det kalenderår som uppgiften hänför sig till (26 kap. 40 § andra stycket SFL).

Enligt uppgifter som Skatteverket har tagit fram för utredningen var det under 2022 cirka en procent av uppgifterna per betalningsmottagare som ändrades efter det att arbetsgivardeklarationen lämnats in.<sup>23</sup> I absoluta tal handlar det om drygt 1,4 miljoner ändrade uppgifter av totalt drygt 126 miljoner uppgifter.

När andra myndigheter och arbetslöshetskassor inom ramen för Skatteverkets fråga/svar-tjänst tar del av uppgifter för en viss betalningsmottagare och redovisningsperiod är det den senast inkomna uppgiften som lämnas ut. Om uppgiften är den ursprungligen deklarerade eller om den har ändrats eller lagts till framgår inte. Om en uppgift har ändrats, ges inte heller någon information om vad den ursprungliga uppgiften var eller vid vilken tidpunkt den ändrades.

Motsvarande gäller för ändringar och tillägg som görs efter det att en annan myndighet eller arbetslöshetskassa har tagit del av den ursprungliga uppgiften från Skatteverket, dvs. uppgift om sådana senare korrigeringar vidareförmedlas inte av Skatteverket. Endast om mottagaren hämtar in uppgiften på nytt från Skatteverket, dvs. efter ändringen eller tillägget, får den del av den nya uppgiften.

För en myndighet eller arbetslöshetskassa som tar del av uppgifter om en betalningsmottagare kan tillgång till information om ändringar och tillägg ha betydelse för att bedöma uppgifternas kvalitet. Kännedom om ändringar och tillägg kan också ha en direkt betydelse för att motverka felaktiga utbetalningar eller göra det möjligt att i efterhand upptäcka sådana utbetalningar. Som exempel innebär regleringen om stöd till arbetsgivare att uppgifterna i arbetsgivardeklarationen läggs till grund för det belopp som Arbetsförmedlingen betalar ut (se avsnitt 5.2.4). Utbetalning av stöd till arbetsgivaren görs efter att Arbetsförmedlingen tagit del av uppgifter om utbetald ersättning för den anställde som berörs. Om uppgifterna i arbetsgivardeklarationen därefter ändras, t.ex. genom att arbetsgivaren redovisar en utbetalning om ett lägre belopp till den anställde än vad som ursprungligen deklarerades, kan det innebära att Arbetsförmedlingens utbetalning av stöd har gjorts med ett för högt belopp.

Som angetts i avsnitt 5.2.1 förekommer det att systemet med uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer miss-

---

<sup>23</sup> Andelen har sjunkit med en procent om året sedan 2019, då cirka fyra procent av uppgifterna ändrades.

brukas på så sätt att uppgifter om höga, oriktiga ersättningar redovisas t.ex. i syfte att åstadkomma en hög sjukpenninggrundande inkomst till grund för förmåner enligt socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, eller en hög arbetslöshetsersättning. I upplägget kan ingå att uppgiften senare ändras till ett lägre belopp för att undvika beskattning. Även i dessa fall skulle felaktiga utbetalningar kunna undvikas eller upptäckas i efterhand om berörd myndighet eller arbetslöshetskassa får tillgång till information om att uppgiften har ändrats.

### **Ändringar och tillägg som har gjorts före det att uppgifter om en betalningsmottagare lämnas ut**

När det gäller ändringar och tillägg som har gjorts av uppgifter om en betalningsmottagare före det att uppgifterna begärs utlämnade från Skatteverket av en annan myndighet eller en arbetslöshetskassa kan frågan ställas om redan den nuvarande regleringen i SdbF innebär att sådan information helt eller delvis omfattas av Skatteverkets uppgiftsskyldighet.

Enligt Digitaliseringsrättsutredningen omfattar lagstiftning som rör informationsutbyten mellan myndigheter i regel enbart det som benämns som beståndsdata. Enligt den utredningen kan digital information beskrivas ha tre olika beståndsdelar.<sup>24</sup>

1. Beståndsdata, dvs. en saklig uppgift som sådan, t.ex. en uppgift om beskattning.
2. Processdata, dvs. information om hur en uppgift har tagits fram, t.ex. att en person är skönsbeskattad.
3. Metadata, dvs. uppgifter som beskriver innehållet eller strukturen i en viss informationssamling.<sup>25</sup>

För den uppgiftsskyldighet som kommer att gälla för Skatteverket i förhållande till den kommande Utbetalningsmyndigheten (se avsnitt 6.4) har dock uttalats att viss information utöver en uppgift i sig omfattas av skyldigheten. Skatteverket ska på begäran av Utbetalningsmyndigheten lämna vissa uppräknade uppgifter, bl.a. uppgifter

<sup>24</sup> SOU 2018:25, *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*, s. 92.

<sup>25</sup> Begreppet metadata kan även användas i betydelsen data om de data som en databas innehåller, jfr prop. 2013/14:161, *En databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna*, s. 54 och prop. 2021/22:225, *Den offentliga sektorns tillgängliggörande av data*, s. 83.

om redovisning av skatter och avgifter i skattedeclarationer samt individuppgifter i arbetsgivardeklarationer (7 § 3 lagen [2023:456] om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten).<sup>26</sup> I propositionen till grund för regleringen anförs att uppgiftsskyldigheten omfattar uppgifter om arbetsgivardeklarationer, inklusive uppgifter på individnivå. Vidare anges generellt för den uppgiftsskyldighet som kommer att gälla för Skatteverket, vilken alltså inte endast avser uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen, att den omfattar relevanta metadata som ansluter till de specificerade uppgifterna. Det innebär enligt propositionen t.ex. att uppgifter om tidpunkten för uppkomsten av ett registerförhållande omfattas av uppgiftsskyldigheten.<sup>27</sup> Uttalandet antyder enligt utredningens mening att exempelvis information om tidpunkten för en ändring av en uppgift för en betalningsmottagare omfattas.

Det som anförts om metadata i fråga om uppgiftsskyldigheten för Skatteverket i förhållande till Utbetalningsmyndigheten tar inte sikte på bestämmelserna i SdbF. Regleringen i SdbF av Skatteverkets uppgiftsskyldighet i förhållande till andra myndigheter och arbetslöshetskassor när det gäller uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration är i de flesta fall inte heller utformad på samma sätt som i lagen om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.<sup>28</sup> Delvis skiljer uppgiftsskyldigheten sig också åt gentemot de enskilda myndigheterna. Mot den bakgrunden kan propositionsuttalandena om metadata inte utan vidare läggas till grund för någon generell slutsats.

Det är viktigt för att uppnå en ändamålsenlig reglering utifrån dataskydds- och sekretesshänsyn att det tydligt regleras vilka uppgifter som omfattas av en uppgiftsskyldighet (jämför avsnitt 6.3). Som angetts ovan kan kännedom om ändringar och tillägg ha betydelse för en myndighet som får ta del av uppgifter om en betalningsmottagare. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att det ska införas bestämmelser om att en myndighet eller en arbetslöshetskassa som får ta del av en uppgift för en betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration i förekommande fall även ska få ta del av information om tidigare ändringar eller tillägg. Utredningen anser att den informationen ska avse att uppgiften har ändrats eller lagts till,

<sup>26</sup> Prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, bet. 2022/23:FiU35, rskr. 2022/23:266.

<sup>27</sup> Prop. 2022/23:34 s. 99 f. och 199.

<sup>28</sup> En likartad bestämmelse finns dock i fråga om uppgifter som ska lämnas till Statistiska centralbyrån (8 § andra stycket 4 SdbF).

tidpunkten för när det gjordes och – om uppgiften ändrats – uppgiftens tidigare innehåll. Förslaget finns i 8 n § SdbF.

Utredningen bedömer att behovet av att information om ändringar och tillägg förmedlas av Skatteverket framför allt gör sig gällande i de sammanhang när andra myndigheter har rätt att mera rutinmässigt och i större omfattning ta del av uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer och där utlämnandet i regel sker automatiserat på elektronisk väg. Det är främst inom ramen för en sådan masshantering av uppgifter som brist på kännedom om ändringar och tillägg kan riskera att leda till felaktiga utbetalningar. Skyldigheten för Skatteverket att förmedla information om ändringar och tillägg bör därför kopplas och begränsas till den reglering om uppgiftsskyldighet som finns i SdbF. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet för Skatteverket i andra författningar har en mera generell utformning i fråga om vilka uppgifter de gäller, men de kan innebära att t.ex. uppgifter om betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer på begäran ska lämnas ut till andra myndigheter. Allmänt sett innebär sådana bestämmelser en skyldighet för Skatteverket att under vissa förutsättningar lämna ut begärda uppgifter i enskilda fall, men de tillämpas inte för ett mera rutinmässigt utlämnande i större omfattning (jämför avsnitt 6.2.2, 6.2.3 och 6.3). Ett exempel är 110 kap. 31 § SFB som innebär att Skatteverket på begäran av Försäkringskassan ska lämna uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av SFB. En begränsning till enskilda fall gäller också för den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, enligt vilken en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

En följd av att skyldigheten för Skatteverket att förmedla information om ändringar och tillägg kopplas och begränsas till utlämnande av uppgifter enligt SdbF är att den inte kommer att gälla i förhållande till den kommande Utbetalningsmyndigheten. Skatteverkets skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten regleras nämligen i lagen om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten, dvs. inte i SdbF (se ovan). Den bestämmelse som ger skyldighet för Skatteverket att lämna uppgifter om betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen till Utbetalningsmyndigheten (7 § 3 i den nämnda lagen) är dock formulerad på det

sättet att Skatteverket på begäran ska lämna uppgifter om individuppgifter i arbetsgivardeklarationen. Den utformningen innebär enligt utredningens mening att information om ändringar och tillägg omfattas av uppgiftsskyldigheten.<sup>29</sup> Det behövs alltså inte någon regeländring för att Utbetalningsmyndigheten ska få ta del av informationen.

Utredningens förslag innebär inte något krav på att en begäran ska framställas till Skatteverket om att få ta del av information om ändringar eller tillägg. I praktiken hanteras utlämnande av uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer enligt bestämmelserna i SdbL och SdbF genom användning av en fråga/svar-tjänst som tillhandahålls av Skatteverket. Det gäller såväl när regleringen innebär en rätt för mottagaren att ta del av uppgifter vid direktåtkomst som när regleringen innebär att en skyldighet finns för Skatteverket att lämna ut uppgifter antingen på begäran eller utan begäran. Utredningen bedömer att en metod för att genomföra den nu föreslagna uppgiftsskyldigheten kan vara att den myndighet eller arbetslöshetskassa som vill få ta del av uppgifter för en betalningsmottagare för en redovisningsperiod kan ange i fråga/svar-tjänsten om den också vill få ta del av information om eventuella ändringar och tillägg. Den närmare hanteringen av uppgiftsskyldigheten bör dock bestämmas av Skatteverket.

En myndighet eller arbetslöshetskassa som vid flera tillfällen tar del av uppgifter för en betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration för en viss redovisningsperiod kan redan med stöd av dagens reglering få information om att uppgiften har ändrats. Detta framgår nämligen om de uppgifter som har lämnats ut av Skatteverket vid de olika tillfällena skiljer sig åt. Tidpunkten för ändringen framgår dock inte. Förslaget innebär därför endast i den delen att möjligheten att få ta del av uppgifter utökas. Även om förslaget också innebär att uppgifter om ändringar och tillägg kommer att lämnas ut till andra myndigheter och arbetslöshetskassor i större omfattning än i dag, bedömer utredningen att förslaget inte innebär ett otillbörligt eller oproportionerligt ingrepp i enskildas integritetsskydd. Förslaget är vidare förenligt med gällande bestämmelser om behandling av personuppgifter.

---

<sup>29</sup> Jfr det som anförts ovan om att metadata omfattas.



## Ändringar och tillägg som har gjorts efter det att uppgifter om en betalningsmottagare lämnats ut

När uppgifter för en betalningsmottagare lämnas ut av Skatteverket till en annan myndighet eller arbetslöshetskassa är det självklart inte möjligt för Skatteverket att ge information om ändringar eller tillägg som kan komma att göras av deklaranter vid ett senare tillfälle. Frågan är om det är lämpligt att Skatteverket i efterhand underrättar den andra myndigheten eller arbetslöshetskassan när en ändring eller ett tillägg har gjorts.

Utlämnande av uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer från Skatteverket till andra myndigheter och arbetslöshetskassor sker vanligtvis genom en fråga/svar-tjänst. Skatteverket har inte något register över vilka myndigheter eller arbetslöshetskassor som har ställt frågor eller om vilka uppgifter som frågorna har ställts. Skatteverket har inte heller något register över vilka uppgifter som har lämnats ut. En sådan ordning skulle enligt Skatteverket kräva en omfattande teknisk utveckling.

Som framgår av avsnittet ovan skulle information från Skatteverket till en mottagande myndighet eller arbetslöshetskassa om att ändring eller tillägg har gjorts av en uppgift kunna vara värdefull bl.a. för att motverka felaktiga utbetalningar. Utredningen anser trots detta att det inte är lämpligt att införa en skyldighet för Skatteverket att regelmässigt informera den som tidigare har begärt ut en uppgift om ändringar eller tillägg.

En sådan skyldighet skulle kräva att Skatteverket sparar information om vilka uppgifter som har begärts ut samt av vilken myndighet eller arbetslöshetskassa. Detta innebär att Skatteverket måste lagra en mycket stor mängd information. I förhållande till att ändring eller tillägg av uppgifter per betalningsmottagare enbart sker för cirka en procent av uppgifterna (se ovan) kan ett sådant system inte bedömas vara proportionerligt i förhållande till behovet av informationen. Även i de fall en uppgift har ändrats eller tillägg har gjorts är det inte heller nödvändigtvis så att den myndighet eller arbetslöshetskassa som tidigare har begärt att få ta del av den behöver informationen. En stor mängd information relaterad till uppgifter om betalningsmottagare riskerar därmed att lämnas ut trots att behov saknas. Om Skatteverket skulle lagra information om till vilka myndigheter eller arbetslöshetskassor uppgifter har lämnats, skulle det dessutom inne-

bära en indirekt kartläggning hos Skatteverket av att berörda personer förekommer i ärenden hos andra myndigheter eller hos arbetslöshetskassor. En sådan registrering kan enligt utredningens mening starkt ifrågasättas ur ett integritetsperspektiv.

För det fall en myndighet eller en arbetslöshetskassa vill kontrollera om en uppgift som den tidigare har begärt ut har korrigerats, finns det inte något som hindrar att myndigheten eller arbetslöshetskassan vid ett senare tillfälle upprepar sin begäran, dvs. på nytt begär ut uppgiften för samma person och redovisningsperiod (jämför den rutin som Arbetsförmedlingen tillämpar vilken beskrivs i avsnitt 5.2.4). Myndigheten eller arbetslöshetskassan kan därmed skapa egna rutiner för en uppföljning av uppgifter som utgår från verksamhetens behov. En sådan ordning är enligt utredningens mening mer lämplig än att Skatteverket skulle vara skyldigt att informera den myndighet eller arbetslöshetskassa som tidigare har begärt ut en uppgift om ändringar eller tillägg.

Ett alternativ till att andra myndigheter och arbetslöshetskassor upprepat begär ut uppgifter för en viss betalningsmottagare och redovisningsperiod från Skatteverket skulle kunna vara att det införs en möjlighet för dem att fråga Skatteverket om uppgifterna har ändrats eller lagts till och i så fall på vilket sätt. Det skulle medföra att Skatteverket inte behöver lämna ut någon annan uppgift än ett nekande svar i de fall det varken har gjorts en ändring eller ett tillägg. Utredningen bedömer dock att det inte finns några avgörande fördelar med ett sådant alternativ. Skillnaden är i huvudsak att den mottagande myndigheten eller arbetslöshetskassan med den ordningen inte själv skulle behöva jämföra uppgifter för att konstatera om det har skett en ändring eller inte, utan att Skatteverket direkt skulle tillhandahålla den informationen. Då den myndighet eller arbetslöshetskassa som frågar om en ändring eller tillägg redan har tillgång till den ursprungliga uppgiften, samt i förekommande fall även får tillgång till den ändrade eller tillagda uppgiften, innebär en sådan ordning dock inte en mindre integritetskänslig personuppgiftsbehandling. Utredningen anser sammantaget att det inte finns skäl att föreslå en sådan ordning.

### 5.2.7 Information avseende Skatteverkets bedömningar av uppgifter på individnivå

**Utredningens förslag:** Om Skatteverket i ett beskattningsbeslut har frångått en uppgift om en betalningsmottagare som har lämnats i en arbetsgivardeklaration, får Skatteverket markera detta i beskattningsdatabasen genom en särskild anteckning i anslutning till uppgiften.

Om beslutet till grund för registreringen ändras och uppgiften om betalningsmottagaren inte längre frångås, ska anteckningen tas bort.

Om det för en uppgift om en betalningsmottagare finns en särskild anteckning och Skatteverket i enlighet med förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet lämnar ut uppgiften om betalningsmottagaren till en annan myndighet eller en arbetslöshetskassa, ska även anteckningen lämnas ut.

**Utredningens bedömning:** För att motverka brottslighet och felaktiga utbetalningar är det angeläget att andra myndigheter och arbetslöshetskassor även kan få information om att Skatteverket misstänker att en uppgift om en betalningsmottagare är oriktig eller att en riskanalys av Skatteverket talar för det. Det är dock inte lämpligt att detta sker genom en särskild anteckning i anslutning till uppgiften i beskattningsdatabasen.

### Misstänkt oriktiga uppgifter och uppgifter som har frångåtts genom beslut

Beslut om skatteavdrag och arbetsgivaravgifter fattas i normalfallet genom s.k. automatiska beslut. Det innebär, om en arbetsgivare eller en annan utbetalare av ersättning för arbete har lämnat en arbetsgivardeklaration i rätt tid och på rätt sätt, att ett beslut om skatten och avgifterna anses ha fattats i enlighet med deklARATIONEN (53 kap. 2 § SFL). Ett automatiskt beslut kan omprövas av Skatteverket om arbetsgivaren begär omprövning genom att t.ex. ge in en ny deklARATION med ändrade uppgifter. Ett omprövningsbeslut kan även fattas

på initiativ av Skatteverket om det har kommit fram att uppgifterna i deklarationen är oriktiga.

En misstanke om att det finns oriktiga uppgifter i en arbetsgivardeklaration kan baseras på konkreta omständigheter hänförliga till det enskilda fallet, t.ex. inom ramen för en pågående revision. Alternativt kan det vara fråga om att Skatteverket, genom en automatiserad riskanalys utifrån mer generella faktorer, har identifierat att det finns en hög risk för att en deklaration innehåller oriktiga uppgifter. Sådana riskanalyser ligger till grund för att ta fram ett urval av företag som ska bli föremål för utredning och manuell granskning av Skatteverket.

Ett omprövningsbeslut varigenom Skatteverket frångår uppgifter i en arbetsgivardeklaration fattas normalt sett inte under innevarande beskattningsår utan senare och då i regel som följd av en revision för flera redovisningsperioder. Oftast berörs även arbetsgivarens inkomstbeskattning för ett eller flera beskattningsår, eftersom ersättning till betalningsmottagare och arbetsgivaravgifter är kostnader i näringsverksamheten och därför påverkar inkomstbeskattningen.

Om Skatteverket i ett omprövningsbeslut för en arbetsgivare frångår uppgifterna i en arbetsgivardeklaration, kan det få betydelse också för inkomstbeskattningen av de betalningsmottagare som omfattas av deklarationen. Konsekvensen kan bli att Skatteverket frångår även inkomstdeklarationer för betalningsmottagarna, antingen i beslut om slutlig skatt för aktuellt beskattningsår eller i senare omprövningsbeslut. Uppgifterna som lämnas per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration fungerar nämligen som kontrolluppgifter vid inkomstbeskattningen, dvs. de utgör avstämningsmaterial i förhållande till betalningsmottagarnas inkomstdeklarationer. Det innebär att årliga beslut om slutlig skatt fattas på grundval av bl.a. de uppgifterna (56 kap. 2 § SFL).

Inför att den årliga inkomstdeklarationen ska lämnas underrättar Skatteverket de fysiska personer och dödsbon som kan antas vara deklarationsskyldiga om bl.a. de uppgifter som lämnats om dem såsom betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer (31 kap. 4 § SFL). Underrättelsen sker genom att uppgifterna anges i det fastställda formuläret för inkomstdeklarationen (6 kap. 6 § skatteförfarandeförordningen [2011:1261]). Den deklarationsskyldige ska genom sin deklaration godkänna uppgifter som denne fått underrättelse om eller, om en uppgift är felaktig eller saknas, genom ändring eller tillägg

lämna de uppgifter som behövs (31 kap. 5 § SFL). Om en betalningsmottagare genom sin inkomstdeklaration har godkänt uppgifter som en arbetsgivare har lämnat om denne i en eller flera arbetsgivardeklarationer och Skatteverket bedömer att uppgifterna är oriktiga, kan Skatteverket alltså komma att frångå inkomstdeklarationen.

### **Att Skatteverket har frångått en uppgift eller misstänker att den är oriktig är information som skulle vara till nytta för andra**

När Skatteverket lämnar ut en uppgift om en betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration till en annan myndighet eller en arbetslöshetskassa är det mottagaren som har ansvaret för att bedöma uppgiftens tillförlitlighet. Denna ordning är det enligt utredningens mening inte lämpligt att ändra på (se avsnitt 5.2.5). I praktiken kan det dock finnas begränsade möjligheter för mottagaren att bedöma risken för att uppgiften är oriktig. Det gäller inte minst eftersom en mottagande myndighet eller arbetslöshetskassa ofta saknar den information som behövs för att göra en egen adekvat riskanalys. Mot den bakgrunden kan det vara betydelsefullt för mottagaren att få kännedom om att Skatteverket, utifrån en riskanalys eller av andra skäl, misstänker att uppgiften är oriktig. Detsamma gäller om Skatteverket i ett beslut om skatteavdrag eller arbetsgivaravgifter har frångått uppgifterna i arbetsgivardeklarationen eller på motsvarande sätt har beslutat om inkomstbeskattning för en betalningsmottagare där uppgifter om honom eller henne i en eller flera arbetsgivardeklarationer har frångåtts.

En effekt av att oriktiga uppgifter i arbetsgivardeklarationer lämnas ut från Skatteverket är att de läggs till grund för utbetalningar från andra myndigheter, som då kan bli felaktiga, eller att de orsakar andra felaktiga beslut. Någon omfattningsstudie av problematiken har inte genomförts, men det står klart att oriktiga uppgifter i enskilda fall kan ge upphov till bl.a. felaktiga utbetalningar om totalt sett betydande belopp och även leda till att krediter beviljas på felaktiga grunder (se avsnitt 5.2.3). Ekobrottsmyndigheten anser att det är fråga om ett stort och växande problem. Utredningen konstaterar att det finns ett stort samhällsintresse av att oriktiga uppgifter i arbetsgivardeklarationen upptäcks och inte ligger till grund

för utbetalningar inom välfärdssystemen eller utnyttjas på annat sätt inom kriminell verksamhet.

### Hinder mot utlämnande enligt nuvarande reglering

I dagsläget är det som huvudregel inte möjligt för Skatteverket att lämna ut uppgifter om misstankar eller riskbedömningar, eftersom sådan information omfattas av den s.k. absoluta sekretessen för uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i Skatteverkets beskattningsverksamhet (27 kap. 1 § OSL). Sekretessbrytande bestämmelser som under vissa förutsättningar kan göra att sådana uppgifter ändå kan – och ska – lämnas ut till bl.a. vissa myndigheter finns i lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar och lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. I enskilda fall kan även den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL ge stöd för att lämna ut uppgifter från Skatteverket till en annan myndighet. Ett systematiskt utlämnande skulle dock förutsätta att regleringen ändras.

Beslut om skatteavdrag och arbetsgivaravgifter, liksom de flesta andra beslut varigenom skatt eller underlag för bestämmande av skatt fastställs, omfattas däremot inte av sekretess hos Skatteverket (27 kap. 6 § OSL). Det finns alltså inte något som hindrar att den myndighet eller arbetslöshetskassa som önskar få tillgång till en uppgift för en betalningsmottagare i arbetsgivardeklaration även efterfrågar information om huruvida det för deklaranten har fattats omprövningsbeslut avseende skatteavdrag eller arbetsgivaravgifter för den period som uppgiften avser. Av ett sådant beslut framgår totalbelopp för avdragen skatt eller arbetsgivaravgifter och en beslutsmotivering. Av motiveringen framgår dock inte nödvändigtvis vilken eller vilka uppgifter på individnivå som har frångåtts, dvs. för vilka betalningsmottagare.

Av 6 kap. 5 § OSL framgår att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Trots detta finns det inte någon generell möjlighet för Skatteverket att på eget initiativ lämna ut uppgifter om beskattningsbeslut till en myndighet eller arbetslöshetskassa som tar del av en uppgift om en betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration. Anledningen

är att det enligt nuvarande reglering saknas en rättslig grund i enlighet med EU:s dataskyddsförordning<sup>30</sup> för den personuppgiftsbehandling som ett sådant utlämnande skulle innebära.

### **Tidigare önskemål och förslag om att Skatteverket borde få markera uppgifter som kan ifrågasättas**

Ett önskemål om någon slags markering av uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen som Skatteverket misstänker är oriktiga framfördes av en remissinstans redan under lagstiftningsarbetet inför att regelverket om uppgifter på individnivå infördes. I propositionen anförde dock regeringen att det inte var lämpligt.<sup>31</sup> Regeringen hänvisade till att det inte är Skatteverkets skyldighet att se till att samtliga uppgifter är riktiga. Vidare angav regeringen att Skatteverket har en underrättelseskyldighet i vissa fall enligt lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

I en skrivelse till Finansdepartementet den 4 maj 2020<sup>32</sup> sammanställde Försäkringskassan flera myndigheters förslag på lagstiftningsåtgärder med anledning av coronapandemin. Bland förslagen från Skatteverket angavs bl.a. att Skatteverket behöver få möjlighet att ”flagga” eller på annat sätt uppmärksamma andra myndigheter på att det finns tveksamheter avseende inlämnade individuppgifter. Skatteverket föreslog också att lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen bl.a. borde gälla även om någon utbetalning av stöd inte har påbörjats eller beslutats samt att den borde vara dubbelriktad på så sätt att andra myndigheter skulle kunna lämna uppgifter till Skatteverket, t.ex. när andra myndigheter hittar fel i individuppgifter som de har hämtat in från Skatteverket.

### **Uppgifter som Skatteverket har frångått genom beslut**

Värdet av tillgången till uppgifterna per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen för andra myndigheter än Skatteverket och för arbetslöshetskassorna, jämfört med de årliga inkomstuppgifter som

<sup>30</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

<sup>31</sup> Prop. 2016/17:58 s. 91.

<sup>32</sup> Förslag på lagstiftningsåtgärder med anledning av Corona-pandemin, Fi2020/02184.

tidigare fanns att tillgå, är främst att de ligger närmare i tiden och därmed ger mer aktuell information. Det kan därför antas att de uppgifter som begärs utlämnande oftast hänför sig till den senast redovisade månaden eller de senast redovisade månaderna. Mot den bakgrunden kan också antas att Skatteverket, när uppgifter begärs utlämnande och lämnas ut, vanligtvis inte har hunnit fatta något omprövningsbeslut om skatteavdrag eller arbetsgivaravgifter, i vilket registrerade uppgifter om en betalningsmottagare frångåtts. Det förekommer dock att uppgifter i deklarationer för redovisningsperioder som ligger längre tillbaka i tiden begärs ut. Det görs t.ex. regelmässigt av Arbetsförmedlingen som en kontrollåtgärd beträffande utbetalat anställningsstimulerande stöd (se avsnitt 5.2.4). I dessa fall kan Skatteverket ha hunnit fatta ett beslut varigenom den registrerade uppgiften har frångåtts. Enligt utredningens mening är det både rimligt och angeläget att Skatteverket då också ges möjligt att upplysa om beslutet. Det framstår närmast som stötande att uppgifter som Skatteverket i beskattningsbeslut har bedömt inte ska ligga till grund för beskattning och därför frångåtts, kan föras vidare utan den informationen och orsaka eller bidra till felaktiga utbetalningar eller andra felaktiga beslut. Mottagaren av en sådan upplysning skulle ha möjlighet att bedöma vad oriktigheten avser genom att denne utan hinder av sekretess kan få ta del av det aktuella beslutet. En sådan möjlighet finns redan i dag, men utan kännedom om att ett beslut finns är den möjligheten mindre värd i sammanhanget.

Utredningen anser alltså att en myndighet eller arbetslöshetskassa som från Skatteverket får ta del av en uppgift om en betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration bör kunna få information om att uppgiften har frångåtts i ett beskattningsbeslut. Någon *skyldighet* för Skatteverket att lämna ut sådan information bör dock inte införas eftersom det skulle kunna leda till att uppgifter i vissa fall lämnas till en annan myndighet eller arbetslöshetskassa trots att det inte finns ett faktiskt behov. Dessutom kan en skyldighet riskera att bli betungande för Skatteverket.<sup>33</sup> Behovet kan enligt utredningens mening i stället tillgodoses genom en *möjlighet* för Skatteverket.

Möjligheten för Skatteverket att upplysa om att en uppgift på individnivå i arbetsgivardeklarationen har frångåtts genom ett beslut är enligt utredningens mening lämplig att utforma på så sett att Skatteverket ges möjlighet att markera detta i beskattningsdatabasen

---

<sup>33</sup> Jfr Ds 2022:13, *Utökat informationsutbyte*, s. 144.



genom en särskild anteckning i anslutning till uppgiften. Det kan handla om att Skatteverket har fattat ett omprövningsbeslut om skatteavdrag eller arbetsgivaravgifter, dvs. ett beslut för den som har lämnat arbetsgivardeklarationen, eller att Skatteverket har fattat ett beslut eller omprövningsbeslut om slutlig skatt för betalningsmottagaren. Om Skatteverket har gjort en sådan särskild anteckning om att en uppgift om en betalningsmottagare har frångåtts genom ett beslut, ska en annan myndighet eller en arbetslöshetskassa som tar del av uppgiften även få ta del av anteckningen. Skyldigheten för Skatteverket att förmedla särskilda anteckningar bör, av samma skäl som när det gäller ändringar och tillägg, kopplas och begränsas till den reglering om uppgiftsskyldighet som finns i SdbF (se avsnitt 5.2.6). Det som utredningen anfört i det sammanhanget om den kommande Utbetalningsmyndighetens tillgång till uppgifter om ändringar och tillägg gör sig enligt utredningens mening gällande på motsvarande sätt i fråga om särskilda anteckningar.

Skatteverkets beslut enligt SFL gäller omedelbart (68 kap. 1 § SFL). Även en särskild anteckning enligt utredningens förslag bör därför kunna göras så snart Skatteverket har fattat ett beslut, som innebär att det finns grund för att göra en sådan anteckning. Skatteverket behöver alltså inte avvakta till dess att beslutet har fått laga kraft. Om beslutet senare ändras av Skatteverket vid omprövning eller av förvaltningsdomstol efter överklagande, ska den särskilda anteckningen tas bort. Det förutsätter dock att ändringen innebär att uppgiften om betalningsmottagaren inte längre har frångåtts.

Enligt utredningens mening är det av vikt att en särskild anteckning även framgår på Skatteverkets Mina sidor för både den som har lämnat arbetsgivardeklarationen och för betalningsmottagaren. Framför allt blir förfarandet därigenom transparent för de skattskyldiga. En värdefull konsekvens av att anteckningen framgår på detta sätt är också att den då kan framgå om den enskilde visar upp ett utdrag från Mina Sidor för t.ex. ett kreditinstitut. På det sättet motverkas möjligheten att använda oriktiga uppgifter i arbetsgivardeklarationen i syfte att ge sken av kreditvärdighet för betalningsmottagaren.

En särskild anteckning innebär en behandling av personuppgifter. Av en anteckning för en uppgift om en betalningsmottagare bör dock endast framgå information som gör det möjligt att identifiera det beslut varigenom uppgiften frångåtts, t.ex. beslutsdatum eller

diarienummer. De uppgifter som registreras genom en anteckning kommer därför inte att vara känsliga personuppgifter eller uppgifter som rör lagöverträdelser. Uppgifterna syftar till att motverka felaktiga utbetalningar av välfärdsförmåner och andra felaktiga beslut, vilket är ett viktigt allmänt intresse. Personuppgiftsbehandlingen är enligt utredningens mening därför nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse och ryms inom den rättsliga grunden i artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning (jämför avsnitt 10.3). Utredningen bedömer att det inte behövs någon ny reglering för personuppgiftsbehandlingen. Uppgifterna är sådana som behövs hos Skatteverket för fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter och avgifter enligt det befintliga primära ändamålet för Skatteverkets personuppgiftsbehandling i 1 kap. 4 § 1 SdbL. De får också behandlas i beskattningsdatabasen i enlighet med 2 kap. 3 § 11 SdbL. Enligt den bestämmelsen får uppgifter i form av bl.a. beslut och övriga åtgärder i ett ärende behandlas i databasen.

Den personuppgiftsbehandling som Skatteverkets utlämnande av särskilda anteckningar till andra myndigheter och arbetslöshetskassor innebär ryms inom det sekundära ändamålet för Skatteverkets personuppgiftsbehandling enligt 1 kap. 5 § 1 c SdbL. Enligt den bestämmelsen får uppgifter som behandlas enligt 1 kap. 4 § SdbL även behandlas för att tillhandahålla information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för att utgöra underlag för beräkning, beslut och kontroll i fråga om förmån, bidrag och andra stöd.

Uppgifter i form av de beslut som kommer att medföra särskilda anteckningar behandlas av Skatteverket redan i dag och registreringen innebär endast att ett förhållande som följer av beslutet registreras särskilt i anslutning till uppgifter som lämnats om berörda betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer. Utredningen bedömer därför att personuppgiftsbehandlingen inte innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Utredningen bedömer vidare att personuppgiftsbehandlingen innebär en proportionerlig inskränkning av det skydd för den personliga integriteten som finns i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Förslaget till bestämmelse om en möjlighet för Skatteverket att genom en särskild anteckning markera att en uppgift på individnivå

har frångåtts av Skatteverket i ett beslut finns i 3 a § SbdF. Förslaget till bestämmelse om utlämnande av anteckningen till en mottagande myndighet eller arbetslöshetskassa finns i 8 n § SdbF.

### Uppgifter som Skatteverket misstänker är oriktiga

Det är enligt utredningen angeläget att en myndighet eller en arbetslöshetskassa som tar del av en uppgift om en betalningsmottagare i vissa fall även får ta del av information om att Skatteverket misstänker att uppgiften är oriktig, antingen på grund av omständigheter som kommit fram i det enskilda fallet eller för att en riskanalys har indikerat att det finns en hög risk för att uppgiften är oriktig. Frågan är dock hur behovet av ett informationsutbyte i sådana fall tillgodoses på bästa sätt. Enligt utredningen finns flera nackdelar med att en markering, liknande den som utredningen föreslår när det gäller beslut där uppgift om en betalningsmottagare har frångåtts, görs i anslutning till en uppgift som Skatteverket misstänker är oriktig. Inledningsvis kan konstateras att det, till skillnad från situationer då Skatteverket har frångått en uppgift genom ett beslut, i dessa fall enbart handlar om en misstänkt oriktighet eller om en riskvärdering. Sådana förhållanden behöver inte resultera i att uppgiften frångås i ett beskattningsbeslut. Det kan bero på t.ex. att kompletterande uppgifter från deklaranten undanröjer misstanken eller att Skatteverkets bevisning visar sig otillräcklig för att uppgiften ska frångås. Det kan också handla om att Skatteverket över huvud taget inte kontrollerar uppgiften närmare, t.ex. på grund av en prioritering av myndighetens kontrollresurser. Det är för övrigt inte självklart vilken grad av misstanke som borde medföra att en registrering skulle få göras.

Vidare säger enbart en upplysning om att Skatteverket bedömer att en uppgift för en betalningsmottagare kan misstänkas vara oriktig, eller att det finns en hög risk för det, inte något närmare om grunderna för misstanken eller risken eller på vilket sätt uppgiften skulle vara oriktig. T.ex. ger en sådan upplysning inte information om huruvida den ersättning som uppgiften avser eventuellt är för låg eller det motsatta, dvs. eventuellt för hög. Därmed kan en mottagande myndighet eller arbetslöshetskassa inte dra några säkra slutsatser utan att även ytterligare information lämnas ut. Det talar för att också ytterligare information borde lämnas ut i dessa fall utan

hinder av sekretess. Enbart en markering eller liknande av uppgiften är därför inte tillräcklig för att tillgodose behovet av information för mottagaren.

Utredningen anser att rättssäkerhetsskäl talar starkt mot att en misstanke om en oriktighet eller en riskvärdering avseende en uppgift om en betalningsmottagare ska markeras i beskattningsdatabasen. Ett sådant förfarande skulle nämligen generellt sett inte föregås av att varken den som har lämnat arbetsgivardeklarationen eller betalningsmottagaren har fått tillfälle att bemöta misstanken eller riskvärderingen. Misstanken eller riskvärderingen skulle heller inte, om inte ett nytt förfarande inrättades, vara möjlig för den enskilda att få omprövad. Detta väger särskilt tungt med hänsyn till att en uppgift som markerats av Skatteverket, vare sig det handlar om en misstänkt oriktighet, en riskvärdering eller att uppgiften frångåtts genom ett beslut, kan leda till att den mottagande myndigheten eller arbetslöshetskassan bortser från uppgiften utan att alls göra någon egen riskbedömning. Mot denna bakgrund bör särskilda överväganden av till vilken eller vilka mottagande myndigheter eller arbetslöshetskassor som information om misstanken lämnas ut göras i varje enskilt fall. Risken finns annars att känslig, och i vissa fall även osäker, information sprids i onödan. Sådana överväganden är dock inte möjliga att göra om uppgiften på individnivå markeras av Skatteverket och därefter automatiskt lämnas vidare till den myndighet eller arbetslöshetskassa som begär ut uppgiften från Skatteverket.

Sammantaget anser utredningen att behovet av att utbyta information om misstänkta oriktiga uppgifter per betalningsmottagare bör tillgodoses på annat sätt, t.ex. genom en sekretessbrytande bestämmelse som inte enbart är avgränsad till uppgifter per betalningsmottagare utan som, i större utsträckning än vad som är möjligt i dag, ger Skatteverket förutsättningar att till berörda myndigheter dela information om misstänkta oegentligheter. Ett annat möjligt alternativ är en utvidgning av lagen om underrättelseskyldighet för felaktiga betalningar. Sådana förslag ligger dock utanför utredningens uppdrag. Som framgår av nästa avsnitt har förslag om en generell sekretessbrytande bestämmelse lämnats i en departementspromemoria och en pågående utredning har i uppdrag bl.a. att överväga om underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen bör utökas.

## Förslag av andra utredningar kan tillgodose behoven

Frågan om Skatteverket bör ha skyldighet eller möjlighet att föra vidare information till andra myndigheter om uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen är del i en större frågeställning om informationsutbyte mellan myndigheter, bl.a. i syfte att motverka arbetslivskriminalitet, skatteundandragande och felaktiga utbetalningar. Frågan tangerar dessutom tillämpningsområdet för lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. För den lagen gäller en begränsning bl.a. på så sätt att underrättelseskyldigheten endast avser beslutade förmåner eller gjorda utbetalningar, dvs. inte framtida eventuella felaktigheter.<sup>34</sup> En skyldighet eller möjlighet för Skatteverket att underrätta andra myndigheter, som får ta del av en uppgift på individnivå i en arbetsgivardeklaration, om att uppgiften kan misstänkas vara oriktig skulle i många fall vara ett sådant preventivt agerande som inte omfattas av lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Frågor om ett utökad informationsutbyte har på senare tid behandlats av bl.a. flera statliga utredningar som en åtgärd för att motverka kriminalitet och felaktiga utbetalningar. Av särskilt intresse i detta sammanhang är det förslag till en generell sekretessbrytande bestämmelse som föreslogs i juni 2022 i departementspromemorian *Utökad informationsutbyte*, Ds 2022:13.<sup>35</sup> Den föreslagna bestämmelsen innebär, som huvudregel, att sekretess till skydd för en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra författningsreglerad verksamhet. I departementspromemorian har även föreslagits att en bestämmelse som innebär en allmängiltig rättslig grund för utlämnande av offentliga uppgifter ska införas. Enligt den bestämmelsen får en myndighet till en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd och uppgiften kan antas vara av betydelse för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Förslaget till sekretessbrytande bestämmelse i departementspromemorian innebär att t.ex. en riskvärdering som Skatteverket har gjort av en uppgift i arbetsgivardeklarationen skulle kunna lämnas ut

<sup>34</sup> Prop. 2007/08:48, *Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 24.

<sup>35</sup> Departementspromemorian har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet.

av Skatteverket till en annan myndighet, antingen på begäran av den andra myndigheten eller på Skatteverkets eget initiativ. Vidare innebär förslaget om en rättslig grund för utlämnande av offentliga uppgifter att t.ex. Skatteverket skulle få möjlighet att lämna ut uppgifter om beslut varigenom uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen frångåtts. Om förslagen genomförs finns det därmed inte något behov av att genomföra utredningens förslag i den delen. Förslagen i departementspromemorian innebär dessutom att ett ömsesidigt informationsutbyte skulle kunna ske, dvs. andra myndigheter eller arbetslöshetskassor skulle kunna lämna information till varandra eller till Skatteverket om uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen. En sådan möjlighet till informationsutbyte skulle kunna bli särskilt effektiv med hänsyn den kommande Utbetalningsmyndigheten, som kommer att ha tillgång till information från många myndigheter och arbetslöshetskassor.

En pågående utredning som också särskilt bör nämnas i sammanhanget är Utredningen om ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag (Fi 2022:02). Den utredningen har i uppdrag bl.a. att utreda om underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen bör utökas, t.ex. i fråga om vilka aktörer och vilka typer av stöd som omfattas av underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar, och under vilka förutsättningar underrättelser ska lämnas. I den utredningens direktiv återges bl.a. den ovannämnda skrivelsen med förslag från Skatteverket om en utvidgad underrättelseskyldighet. Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2024.

En förändring av under vilka förutsättningar en underrättelse ska lämnas enligt lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen skulle åtminstone delvis kunna påverka behovet av en sekretessbrytande bestämmelse för Skatteverket när det gäller information om uppgifter i en arbetsgivardeklaration.

Sammanfattningsvis är behovet av att det finns möjligheter för Skatteverket, andra myndigheter och arbetslöshetskassorna att sinsemellan förmedla information om konstaterat eller misstänkt oriktiga uppgifter om betalningsmottagare del i en större fråga om informationsutbyte. Bl.a. de förslag som lämnats i Ds 2022:13, vilka inte är begränsade till uppgifter om betalningsmottagare, kan tillgodose behovet.

## 5.2.8 Andra åtgärder för att motverka oriktiga uppgifter

Oriktiga uppgifter om betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen riskerar att leda till bl.a. felaktiga utbetalningar eller andra felaktiga beslut. Det är därför angeläget både att förekomsten av oriktiga uppgifter motverkas och att förutsättningarna för att upptäcka sådana uppgifter förbättras. I avsnitt 5.2.5–5.2.7 har utredningen behandlat åtgärder som tar sikte på att minska risken för eller skadan av att oriktiga uppgifter lämnas vidare från Skatteverket till bl.a. andra myndigheter.

När det gäller själva förekomsten av oriktiga uppgifter kan förändringar av andra delar av skatteförfarandet vara mer relevanta än åtgärder som kan genomföras inom ramen för systemet med arbetsgivardeklarationer på individnivå. Som redan angetts skulle det kunna handla om t.ex. en förändring av kraven för att godkännas för F-skatt (se avsnitt 5.2.5). Sådana överväganden ligger dock utanför utredningens uppdrag.

Även vissa konsekvenser av att oriktiga uppgifter lämnas är enligt utredningens mening snarare hänförliga till andra delar av skatteförfarandet än till arbetsgivardeklarationen som sådan. Det gäller t.ex. det förhållandet att skatteavdrag i normalfallet tillgodoräknas anställda även om arbetsgivaren inte betalar in skatten till Skatteverket och att uppgifterna som lämnats om en betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen förifylls i inkomstdeklarationen för betalningsmottagaren även om de är oriktiga. Dessa frågor berör centrala delar av både systemet för preliminärskatt och beslutsförfarandet som sådant. En förändring skulle därför förutsätta omfattande överväganden som inte ryms inom utredningens uppdrag.

Förändringar av andra delar av skatteförfarandet skulle sammanfattningsvis kunna vara av betydelse i förhållande till oriktiga uppgifter i arbetsgivardeklarationen. De frågor som nu nämnts ingår dock inte i uppdraget att göra en översyn av regelverket för lämnande av uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen.





## 6 Utökad tillgång till dagens uppgifter på individnivå

Syftet med systemet med uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen är primärt att minska skattefusk och skatteundandragande. Tillgång till uppgifter på individnivå är dock inte värdefull enbart för Skatteverkets verksamhet utan även för att bl.a. säkerställa korrekta utbetalningar av ett stort antal ersättningar inom välfärdsystemen. För många förmåner är uppgifter om aktuella inkomster av central betydelse. Uppgifterna kan ha en direkt eller indirekt koppling till de materiella bestämmelserna i regelverket för den aktuella förmånen. För att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott är det därför viktigt att de myndigheter som har behov av sådana uppgifter, t.ex. för beräkning eller kontroll av en förmån som myndigheten administrerar, också kan få tillgång till dem. En del myndigheter som i sin verksamhet skulle ha nytta av aktuella uppgifter på individnivå om utbetald ersättning saknar dock rättsligt stöd för att få tillgång till uppgifterna. För vissa myndigheter finns i stället rättsliga hinder för ett effektivt elektroniskt informationsutbyte med Skatteverket, t.ex. saknas stöd för en s.k. fråga/svar-tjänst.

I utredningens direktiv har inte närmare pekats ut att den översyn som utredningen ska göra av systemet med uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen tar sikte på tillgången till dagens uppgifter för andra myndigheter än Skatteverket. Utredningen konstaterar att flera förslag som omfattar tillgången till uppgifter per betalningsmottagare för närvarande bereds inom Regeringskansliet, bl.a. ett förslag om en ny generell sekretessbrytande bestämmelse<sup>1</sup> och ett förslag om ändringar i förfarandet för lönegaranti<sup>2</sup>. Det finns också förslag som innebär en utökad användning av uppgifterna som en

---

<sup>1</sup> Ds 2022:13, *Utökad informationsutbyte*.

<sup>2</sup> Skatteverkets promemoria den 3 juni 2022, *Lönegaranti*, bilaga till dnr 8-1289519.

följd av ändringar av villkoren för rätten till vissa förmåner, bl.a. arbetslöshetsersättning och bostadsbidrag.<sup>3</sup> Frågan om informationsutbyte mellan myndigheter är vidare del i ett större sammanhang som gäller utformningen av regleringen kring myndigheters personuppgiftsbehandling. Dagens reglering av myndigheternas informationsutbyte har bedömts som svåröverskådlig och till viss del svårtolkad. Det har delvis att göra med den snabba digitala utvecklingen som har inneburit att nya tekniska möjligheter att utbyta information har utvecklats utan att regelverket har anpassats i samma utsträckning. Nya bestämmelser följer inte alltid samma systematik och många gånger överlappar bestämmelsernas tillämpningsområden varandra.<sup>4</sup> Det finns flera förslag på förändringar av regelverken för olika myndigheters personuppgiftsbehandling.<sup>5</sup> Vidare pågår en översyn av de registerförfattningar som avser Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens verksamheter.<sup>6</sup>

En samlad genomgång av för vilka myndigheter och ändamål det kan finnas behov av tillgång till dagens uppgifter på individnivå, samt vilken reglering som i varje fall behövs för att göra en sådan tillgång möjlig, kräver mot den bakgrunden omfattande överväganden och behovsanalyser som lämpligen genomförs i det större sammanhanget. En sådan genomgång är därför inte lämplig att genomföra inom ramen för utredningens uppdrag.

När det gäller Försäkringskassan ser utredningen dock ett tydligt och angeläget behov av bestämmelser som möjliggör en effektiv elektronisk tillgång till sådana uppgifter för beräkning och kontroll av ett antal förmåner. Utredningen föreslår därför att särskilda bestämmelser om uppgiftsskyldighet för Skatteverket avseende dessa förmåner införs i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, förkortad SdbF.

---

<sup>3</sup> SOU 2020:37, *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäringen*, och SOU 2021:101, *Träffsäkert – Införande av månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållsstödet*.

<sup>4</sup> Jfr Ds 2022:13 s. 76.

<sup>5</sup> Se t.ex. Ds 2022:13 och Utkast till lagrådsremiss *En modern dataskyddsreglering på socialförsäkringsområdet*.

<sup>6</sup> Utredningen om dataskydd och kontroll hos Skatteverket, Tullverket och Kronofogden (Fi 2021:11).

## 6.1 Försäkringskassan ska få utökad tillgång till uppgifter på individnivå

**Utredningens förslag:** Skatteverket ska på begäran av Försäkringskassan lämna ut uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration i den utsträckning det behövs för beräkning eller kontroll av

- aktivitetsersättning, arbetsskadelivränta, arbetsskadesjukpenning, assistansersättning, föräldrapenning, graviditetspenning, närståendepenning, rehabiliteringspenning, sjukersättning, sjukpenning eller tillfällig föräldrapenning enligt socialförsäkringsbalken, eller
- aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Bestämmelser om Skatteverkets skyldighet att lämna ut uppgifterna ska införas i förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

**Utredningens bedömning:** Ett utlämnande av uppgifterna för angivna ändamål innebär inte ett otillbörligt eller oproportionerligt intrång i den enskildes integritet och är förenligt med gällande bestämmelser om behandling av personuppgifter.

För ett stort antal av de förmåner som Försäkringskassan administrerar kan uppgifter om utbetald ersättning för en betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer vara värdefulla för att bedöma den enskildes rätt till aktuell förmån. Uppgifterna kan vara relevanta både för bedömningen av den enskildes rätt till en viss ersättning och för beräkningen av ersättningens storlek. En jämförelse av uppgifter från den sökande med uppgifterna i arbetsgivardeklarationen kan ge en tydlig indikation på att den sökande har lämnat korrekta eller oriktiga uppgifter. Möjligheten för Försäkringskassan att elektroniskt ta del av uppgifter på individnivå i en arbetsgivardeklaration är i dag dock begränsad till ett mindre antal av de förmåner som Försäkringskassan administrerar (se avsnitt 6.2).

För beräkning och kontroll av de förmåner som anges i avsnitt 6.5–6.8 anser utredningen att Försäkringskassan rutinmässigt och på ett effektivt sätt ska kunna få tillgång till uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationer. Därigenom ges Försäkringskassan ett betydelsefullt verktyg i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Tillgången till uppgifterna bör regleras genom sekretessbrytande bestämmelser i SdbF om skyldighet för Skatteverket att lämna ut uppgifterna till Försäkringskassan för beräkning eller kontroll av respektive förmån (se avsnitt 6.3). En sådan särskild uppgiftsskyldighet bör inte införas för andra förmåner som administreras av Försäkringskassan (se avsnitt 6.9). Den föreslagna uppgiftsskyldigheten bedöms inte innebära ett otillbörligt eller oproportionerligt intrång i den enskildes personliga integritet (se avsnitt 6.10).

## **6.2 Försäkringskassans tillgång till uppgifterna enligt dagens regelverk**

### **6.2.1 Skatteverkets uppgiftsskyldighet enligt förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet**

I 7 § SdbF regleras Skatteverkets skyldighet att lämna ut uppgifter från beskattningsdatabasen till Försäkringskassan. Bestämmelsen bryter den sekretess som annars gäller för uppgifterna. Enligt 7 § första och andra styckena SdbF ska bl.a. uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för

1. beräkning eller kontroll av sjukpenninggrundande inkomst,
2. fördelning av ålderspensionsavgifter,
3. fastställande av underhållsstöd och betalningsskyldighet för sådant stöd enligt socialförsäkringsbalken,
4. beräkning och kontroll av bostadsbidrag enligt socialförsäkringsbalken,
5. beräkning av betalningsskyldighet enligt 8 § andra stycket lagen (2004:1237) om särskild sjukförsäkringsavgift,

6. beräkning och kontroll av bostadstillägg enligt socialförsäkringsbalken, eller
7. beräkning av ersättning för sjuklönekostnad enligt 17 eller 17 d § lagen (1991:1047) om sjuklön.

Enligt fjärde stycket i samma paragraf ska sådana uppgifter även lämnas ut på begäran av Försäkringskassan, i den utsträckning det behövs för beräkning och kontroll av ersättning enligt förordningen (2022:807) om statlig ersättning för arbete i etableringsjobb.

Försäkringskassan får enligt 2 kap. 8 c § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ha direktåtkomst till uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration, om uppgifterna behövs i ett ärende om betalningsskyldighet för en bidragsskyldig förälder enligt 19 kap. socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, bestämmande av sjukpenninggrundande inkomst enligt 26 kap. SFB, eller beräkning av bostadsbidrag enligt 97 kap. SFB. Försäkringskassans rätt att ta del av uppgifterna vid sådan direktåtkomst regleras i 7 § tredje stycket SdbF.

När det gäller uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer fullgör Skatteverket sina skyldigheter gentemot Försäkringskassan enligt 7 § SdbF genom att tillhandahålla en s.k. fråga/svar-tjänst. Skatteverket erbjuder inte direktåtkomst eller automatiskt utskick av uppgifterna. Försäkringskassan måste ange person och ändamål för varje uppgift som myndigheten vill ta del av.

### **6.2.2 Skatteverkets uppgiftsskyldighet enligt socialförsäkringsbalken m.m.**

Utöver regleringen i 7 § SdbF finns sekretessbrytande bestämmelser om uppgiftsskyldighet för bl.a. Skatteverket i förhållande till Försäkringskassan i 110 kap. 31 och 34 a §§ SFB.

Enligt 110 kap. 31 § SFB ska myndigheter, arbetsgivare och uppdragsgivare, anordnare av personlig assistans samt försäkringsinrättningar på begäran lämna Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och allmän förvaltningsdomstol uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av SFB. I 110 kap. 34 a § SFB anges att Skatteverket på Försäkringskassans begäran ska lämna sådana uppgifter om personliga

assistenter och dem som bedriver yrkesmässig verksamhet med personlig assistans som behövs för Försäkringskassans kontroll av användningen av assistansersättning.

Med stöd av 110 kap. 31 § SFB kan Försäkringskassan vid behov begära uppgifter om en enskilds inkomster som lämnats i en arbetsgivardeklaration för handläggning av alla förmåner som regleras i SFB, alltså även de förmåner som inte omfattas av Skatteverkets uppgiftsskyldighet enligt SdbF. Begränsningar finns dock när det gäller vilken metod Försäkringskassan får använda för sin begäran, se nästa avsnitt.

I 9 kap. 6 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser finns en sekretessbrytande bestämmelse som anger att Skatteverket till Försäkringskassan ska lämna de uppgifter som har betydelse för ett ärende hos Försäkringskassan om ersättning enligt förordningen. Förordningen innehåller bestämmelser om aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, etableringsersättning, bostadsersättning och etableringstillägg.

### **6.2.3 Bestämmelser om Försäkringskassans personuppgiftsbehandling begränsar möjligheten till elektronisk tillgång till uppgifter**

Försäkringskassans möjligheter att behandla personuppgifter styrs främst av EU:s dataskyddsförordning<sup>7</sup>, bestämmelser i 114 kap. SFB samt förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. Enligt 114 kap. 24 § SFB får personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen lämnas ut på medium för automatiserad behandling (i nyare regleringar benämnt annat elektroniskt utlämnande än direktåtkomst) till andra än den registrerade själv endast om det behövs för något av de sekundära ändamål som anges i 8 och 9 §§ i samma kapitel. Hänvisningen innebär att det oftast krävs en uppgiftsskyldighet eller en bestämmelse om att uppgifter ska få lämnas för att Försäkringskassan ska få lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling. Bestämmelsen påverkar alltså inte Försäkringskassans faktiska möjlighet att lämna ut uppgifter, däremot begränsas formen för utlämnandet. Begränsningen

---

<sup>7</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

innebär t.ex. att Försäkringskassan inte utan särskilt författningsstöd kan efterfråga uppgifter om en individ i en s.k. fråga/svar-tjänst.

För att Försäkringskassan med stöd av 110 kap. 31 § SFB ska kunna fråga efter eller begära uppgifter om en individ från beskattningsdatabasen krävs i regel att uppgifter som identifierar individen lämnas ut av Försäkringskassan. Rättsligt stöd för Försäkringskassan att för detta ändamål lämna ut personnummer eller samordningsnummer i socialförsäkringsdatabasen på medium för automatiserad behandling till Skatteverket finns dock endast för beräkning och kontroll av vissa angivna förmåner, nämligen sjukpenninggrundande inkomst, sjukpenning, bostadsbidrag, underhållsstöd, bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd och statlig ersättning för arbete i etableringsjobb. Detta framgår av 4 c § förordningen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. För de förmåner som inte anges i den paragrafen, eller som inte omfattas av Skatteverkets uppgiftsskyldighet enligt 7 § SdbF, saknar alltså Försäkringskassan rättsligt stöd för att ta del av uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration genom ett elektroniskt utlämnande.

### Förslag till undanröjande av denna begränsning

Regeringen har i ett utkast till lagrådsremiss, *En modern dataskyddsreglering på socialförsäkringsområdet*, föreslagit bl.a. att de särskilda begränsningar som gäller för utlämnande av personuppgifter på medium för automatiserad behandling, dvs. annat elektroniskt utlämnande av personuppgifter än genom direktåtkomst, slopas. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten föreslås få lämna ut personuppgifter elektroniskt på andra sätt än genom direktåtkomst under förutsättning att utlämnande kan ske med stöd i angivna ändamål och med beaktande av krav på säkerhet och sekretess. I utkastet till lagrådsremiss anför regeringen bl.a. följande (s. 67 f.).

Det kan normalt inte anses olämpligt att lämna personuppgifter elektroniskt till en annan myndighet (bl.a. prop. 2017/18:269 s. 136). Ur effektivitetssynpunkt är det viktigt att en myndighet har möjlighet att utnyttja automatiserade förfaranden i sin verksamhet. När uppgifter lämnas på papper eller muntligen kommer en mottagande myndighet ofta vidta åtgärder för att överföra uppgifterna till elektronisk form igen. Skillnaden mellan uppgifter på papper och elektroniska uppgifter ska därför inte överdrivas. Med modern teknik kan text på papper förhållandevis enkelt omvandlas till elektroniska uppgifter.

Ett utlämnande får, oavsett form, bara ske om det inte hindras av sekretess. De nu aktuella uppgifterna omfattas i första hand av socialförsäkringssekretessen (28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], förkortad OSL). Därutöver gäller bl.a. 21 kap. 7 § OSL, som föreskriver att sekretess gäller för personuppgift om det kan antas att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med bl.a. EU:s dataskyddsförordning eller dataskyddslagen. När ett utlämnande sker med stöd av bestämmelser som uttryckligen påbjuder eller tillåter utlämnande, har det redan vid tillkomsten av en sådan bestämmelse gjorts en avvägning mellan intresset av att uppgiften lämnas ut och intresset av skydd för den personliga integriteten. Denna avvägning har lett fram till att uppgiften som huvudregel ska eller får lämnas ut. Ett utlämnande av personuppgifter sker alltså alltid, oavsett form för utlämnande, efter en avvägning mellan intresset av att uppgiften lämnas ut och skyddet för den personliga integriteten.

I lagrådsremissen anför regeringen vidare bl.a. följande (s. 69).

Begränsningar av möjligheten att elektroniskt lämna ut personuppgifter utgör en skyddsåtgärd. Som Integritetsskyddsmyndigheten påpekar, påverkas det sammantagna skyddet för de personuppgifter som behandlas om en sådan begränsning tas bort. Eftersom alternativet till att lämna ut uppgifterna elektroniskt oftast inte är att inte lämna ut uppgifterna alls, utan att lämna dem manuellt, måste dock skyddsvärdet i att uppgifterna inte lämnas ut elektroniskt bedömas med beaktande av risken att begränsningen ger upphov till en manuell hantering som inte uppnår motsvarande skyddsnivå. Elektronisk kommunikation med olika former av kryptering kan många gånger vara säkrare än en manuell hantering, t.ex. i form av traditionell postbefordran. När uppgifter måste registreras manuellt i mottagarens it-system ökar dessutom riskerna för överföringsfel, vilket i sig kan utgöra ett integritetsproblem. Även den omständigheten att ett manuellt förfarande i större utsträckning förutsätter att fysiska personer tar del av uppgifterna bör beaktas. Ett manuellt utlämnande är därför inte alltid, varken ur effektivitets- eller integritets-hänseende, att eftersträva. Som skyddsåtgärd har begränsningen följaktligen begränsat värde.

Sammantaget får fördelarna med ett elektroniskt utlämnande anses överväga riskerna med det. EU:s dataskyddsförordning med krav på adekvata tekniska och organisatoriska åtgärder tillsammans med övriga begränsningar enligt 114 kap. SFB och föreliggande sekretesslagstiftning bör säkerställa en proportionerlig behandling av personuppgifter vid denna form av utlämnande. Bestämmelser om begränsningar av annat elektroniskt utlämnande än direktåtkomst bedöms inte heller nödvändiga för att upprätthålla en tillräcklig skyddsnivå för känsliga personuppgifter enligt dataskyddsförordningens krav eller för att säkerställa en proportionerlig behandling i enlighet med de krav som gäller enligt regeringsformen (2 kap. 6, 20 och 21 §§ regeringsformen). Den



aktuella bestämmelsen om begränsning av möjligheterna att lämna ut personuppgifter på medium för automatiserad behandling bör därför utmönstras ur dataskyddsregleringen.

Om regeringens lagförslag genomförs kommer det inte att finnas någon begränsning i 114 kap. SFB av Försäkringskassans möjlighet att elektroniskt lämna ut personuppgifter till Skatteverket. Försäkringskassan kommer då att elektroniskt kunna efterfråga uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration som har betydelse för tillämpningen av SFB. Mot den bakgrunden och med hänsyn till ramen för utredningens uppdrag (jämför avsnitt 10.5) föreslår utredningen inte några ändringar när det gäller dessa bestämmelser.

### **6.3 En utökad tillgång bör regleras genom uppgiftsskyldighet i förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet**

För beräkning och kontroll av de förmåner som anges nedan (avsnitt 6.5–6.8) bedömer utredningen att Försäkringskassan har behov av att regelbundet och på ett effektivt sätt kunna få tillgång till uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen. Ur integritetshänseende är uppgifter om inkomster för en viss betalningsmottagare inte utan känslighet, men är inte heller av det särskilt känsliga slaget.<sup>8</sup> För de syften som anges i avsnitt 6.5–6.8 får behovet av att Försäkringskassan får tillgång till sådana uppgifter regelmässigt anses väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar.

Sekretessregleringen bygger på att ett rutinemässigt utlämnande av uppgifter i regel ska vara författningsreglerat.<sup>9</sup> Av hänsyn till den enskildes integritet bör det i bestämmelser till stöd för ett sådant utlämnande av uppgifter från beskattningsdatabasen anges bl.a. vilka uppgifter som omfattas och för vilka konkreta ändamål som ett utlämnande ska ske. Detta för att den enskilde ska kunna förutse vilka uppgifter som den mottagande myndigheten kan komma att ta del av. Det är också av vikt för att uppnå en ändamålsenlig reglering av Skatteverkets personuppgiftsbehandling. Om Skatteverket rutin-

<sup>8</sup> Jfr prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 125.

<sup>9</sup> Se bl.a. prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 112 och prop. 2007/08:160, *Utökad elektroniskt informationsutbyte*, s. 109.

mässigt ska lämna ut uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration för beräkning eller kontroll av fler av de förmåner som Försäkringskassan administrerar än i dag bör detta därför lämpligen regleras i SdbF. Utredningen anser inte att det är lämpligt att ett sådant utlämnande sker med stöd av 110 kap. 31 § SFB. Likaså bör inte heller ett rutinmässigt utlämnande av uppgifter per betalningsmottagare för beräkning eller kontroll av aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning göras enbart med stöd av 9 kap. 6 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknads-politiska insatser.

## 6.4 Utbetalningsmyndighetens verksamhet minskar inte behovet

**Utredningens bedömning:** Utbetalningsmyndighetens verksamhet minskar inte Försäkringskassans behov av tillgång till uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationer.

Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärds-systemen föreslog i juni 2020 att en ny myndighet inrättas med uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen.<sup>10</sup>

I mars 2022 tillsatte regeringen utredningen Inrättande av Utbetalningsmyndigheten (Fi 2022:01) med uppdrag att bl.a. föreslå hur Utbetalningsmyndighetens instruktion och regleringsbrev ska utformas, bemanna myndigheten och vidta de ytterligare åtgärder som krävs för att myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2024. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2023.

Riksdagen har beslutat om ny lagstiftning med anledning av inrättandet av Utbetalningsmyndigheten.<sup>11</sup> Utbetalningsmyndigheten ska administrera ett system med transaktionskonton för utbetalningar från vissa statliga myndigheter. Myndigheten ska vidare förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Detta ska ske bl.a. genom granskningar baserade på dataanalyser och urval från bl.a. utbetalningar som myndigheten gör, i syfte att identi-

<sup>10</sup> SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*

<sup>11</sup> Prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, bet. 2022/23:FiU35, rskr. 2022/23:266.

fiera felaktiga utbetalningar. Utbetalningsmyndigheten ska vara skyldig att underrätta andra myndigheter och berörda aktörer om felaktiga utbetalningar, men också andra felaktigheter. Statliga myndigheter, arbetslöshetskassorna och kreditinstitut ska vara skyldiga att under vissa förhållanden lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

Skatteverket ska på begäran av Utbetalningsmyndigheten lämna uppgifter om bl.a. redovisning av skatter och avgifter i skattedeklaration samt uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklaration. Detta innebär att Utbetalningsmyndigheten kan få tillgång till uppgifter i arbetsgivardeklarationer för att bl.a. kunna upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Det innebär dock inte att en utökad tillgång till samma uppgifter för andra myndigheter blir obehövlig. De granskningar som utförs av Utbetalningsmyndigheten kommer nämligen endast att utgöra ett komplement till berörda myndigheters och arbetslöshetskassornas kontrollverksamhet. Granskningarna kommer inte att resultera i något beslut med rättsverkan mot någon enskild, en myndighet eller en arbetslöshetskassa. De fel som Utbetalningsmyndigheten upptäcker bedöms komma att stärka de beslutande myndigheternas och arbetslöshetskassornas möjligheter att förhindra fel även tidigt i ansökningsprocessen. Utbetalningsmyndighetens verksamhet innebär inte att de beslutande myndigheternas och arbetslöshetskassornas kontrollarbete ska minska, i synnerhet inte arbetet med att säkerställa att förutsättningarna för ersättning eller stöd är uppfyllda.<sup>12</sup>

Mot denna bakgrund anser utredningen att Utbetalningsmyndighetens verksamhet inte minskar Försäkringskassans behov av tillgång till uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen.

## **6.5 En särskild uppgiftsskyldighet för beräkning eller kontroll av förmåner som har en koppling till den enskildes förmåga att arbeta ska införas**

För flera förmåner enligt SFB är det en utgångspunkt att den försäkrade inte arbetar eller är frånvarande från arbetet av en viss anledning för att han eller hon ska ha rätt till ersättning. Anledningen är att rätten till förmån kräver att den försäkrade inte har arbetat eller har avstått från förvärvsarbete eller att den försäkrades arbetsför-

---

<sup>12</sup> Prop. 2022/23:34 s. 48.

måga är nedsatt. Eftersom frånvaro från arbetet normalt sett leder till en lägre arbetsinkomst för den försäkrade kan uppgifter per betalningsmottagare om utbetald ersättning i en arbetsgivardeklaration indikera om den enskildes uppgift i en ersättningsansökan stämmer eller inte, i vissa fall genom jämförelse mellan deklarerationer för flera månader. Sådana uppgifter kan i detta avseende ha betydelse för:

- arbetsskadesjukpenning,
- föräldrapenning,
- graviditetspenning,
- närståendepenning,
- rehabiliteringspenning,
- sjukersättning och aktivitetsersättning,
- sjukpenning, samt
- tillfällig föräldrapenning.

När det gäller inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning har uppgifter om en enskilds inkomst även en direkt betydelse för beräkningen av ersättning.

Av de uppräknade förmånerna ingick föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning i de omfattningsbedömningar av felaktiga utbetalningar som gjordes av Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (KUT-delegationen).<sup>13</sup> Enligt omfattningsbedömningarna betalas stora belopp årligen ut felaktigt för dessa förmåner. Utifrån delegationens punktskattning av andelen felaktiga utbetalningar för respektive förmån gjordes felaktiga utbetalningar under 2021 med belopp enligt tabellen nedan.

---

<sup>13</sup> Se SOU 2019:59, *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 91.

**Tabell 6.1 Uppskattning av felaktiga utbetalningar (baserat på KUT-delegationens punktskattningar) för vissa förmåner där det saknas skyldighet för Skatteverket att lämna ut uppgifter per betalningsmottagare enligt SdbF**

Ersättningssystem	Utgifter 2021 (mkr)*	Punktskattning andel felaktiga utbetalningar**	Uppskattat felaktigt utbetalt belopp 2021 (mkr)
Föräldrapenning	35 180	2,2 %	774
Sjukpenning	41 329	3,6 %	1 488
Sjuk- och aktivitetsersättning	35 749	4,1 % ***	1 466
Tillfällig föräldrapenning	10 085	20,7 %	2 087

*Källa:* Utredningens sammanställning.

\* Försäkringskassan (2022), Socialförsäkringen i siffror 2022 s. 15.

\*\* Baserat på omfattningsbedömningar av felaktiga utbetalningar gjorda av KUT-delegationen, se SOU 2019:59 s. 91.

\*\*\* Genomförd omfattningsbedömning avser sjukersättning.

Försäkringskassan har i senare omfattningsstudier<sup>14</sup> för vissa förmåner punktskattat bl.a. felaktiga utbetalningar orsakade av enskild. Utifrån dessa punktskattningar gjordes under 2021 felaktiga utbetalningar orsakade av enskild med belopp enligt tabellen nedan.

**Tabell 6.2 Uppskattning av felaktiga utbetalningar orsakade av enskild (baserat på Försäkringskassans punktskattningar) för vissa förmåner där det saknas skyldighet för Skatteverket att lämna ut uppgifter per betalningsmottagare enligt SdbF**

Ersättningssystem	Punktskattning andel felaktiga utbetalningar	Uppskattat felaktigt utbetalt belopp 2021 (mkr)
Föräldrapenning	3,2 %	1 139
Sjukpenning	6,3 %	2 158
Sjukersättning	0,18 %	59
Aktivitetsersättning	0,21 %	7
Tillfällig föräldrapenning	13,6 %	1 372

*Källa:* Utredningens sammanställning av uppgifter från Försäkringskassans PM 2023:2, 2023:3, 2023:6 och 2023:7.

<sup>14</sup> Försäkringskassan, PM 2023:2, 2023:3, 2023:6 och 2023:7. Dessa och andra omfattningsstudier har sammanställts i ESV 2023:22, *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*.

Att Försäkringskassan ska få en utökad tillgång till uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration har föreslagits av bl.a. KUT-delegationen.<sup>15</sup> Delegationen uppskattade i sitt betänkande i december 2019 att de felaktiga utbetalningarna utgjorde cirka 5,5 procent av de totala utgifterna exklusive ålderspensionssystemet, vilket motsvarade 18 miljarder kronor årligen.<sup>16</sup> Sex ersättningssystem bedömdes svara för över hälften av de uppskattade felaktiga utbetalningarna, samtidigt som utgifterna inom dessa ersättningssystem uppgick till knappt 19 procent av de totala utgifterna. De aktuella ersättningssystemen var tillfällig föräldrapenning, lönebidrag, nystartsjobb, assistansersättning, sjukersättning<sup>17</sup> och sjukpenning.

När det gällde orsakerna till de felaktiga utbetalningarna konstaterade delegationen att oriktiga uppgifter i ansökan och ej anmälda ändrade förhållanden var grund till drygt tre fjärdedelar av de felaktiga utbetalningarna i enskilda ersättningssystem som ingick i omfattningsstudierna. Den stora potentialen för att minska felaktiga utbetalningar ansågs därför ligga i att säkerställa att uppgifterna som ligger till grund för beslut om utbetalningar är korrekta. Delegationen konstaterade att det finns en stor outnyttjad potential i digitalisering och artificiell intelligens för att minska felaktiga utbetalningar, bl.a. finns en outnyttjad potential i riskbaserade kontroller och informationsutbyte, vilka bedömdes som centrala verktyg för att säkerställa korrekta uppgifter. Det konstaterades också att det fanns rättsliga hinder samt osäkerhet som hämmade utvecklingen på området.

Delegationen bedömde att eftersom uppgifter om inkomster är centrala i så många ersättningssystem skulle möjligheten att elektroniskt inhämta sådana uppgifter från de månatliga arbetsgivardeklarationerna förbättra myndigheternas möjligheter att upptäcka felaktiga utbetalningar.

Samma bedömning har även gjorts i en rapport från Ekonomistyrningsverket (ESV).<sup>18</sup> ESV föreslår i rapporten att regeringen

<sup>15</sup> SOU 2019:59 s. 224 f.

<sup>16</sup> SOU 2019:59 s. 19. ESV har baserat på senare omfattningsstudier bedömt att den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar 2021 uppgick till cirka 14,6 miljarder kronor, motsvarande 2,0 procent av de totala utbetalningarna (se ESV 2023:22). De studierna och de som gjordes inom ramen för KUT-delegationens arbete är inte helt överlappande.

<sup>17</sup> Försäkringskassan har i en senare omfattningsstudie för 2021 bedömt att de felaktiga utbetalningarna av sjukersättning motsvarar en betydligt lägre andel av utgifterna än KUT-delegationens punktskattning (se PM 2023:7).

<sup>18</sup> ESV 2022:26, *Säkerställ korrekta utbetalningar från välfärdssystemen – förslag på åtgärder*, s. 20. Se även ESV 2023:22, *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 36.

undanröjer de rättsliga hinder som finns för att de utbetalande myndigheterna ska kunna använda uppgifter på individnivå om inkomst i arbetsgivardeklarationerna. De utbetalande myndigheterna ska på så sätt ges stöd för att utveckla en digital överföring av inkomstuppgifter mellan Skatteverket och respektive myndighet.

ESV konstaterar i rapporten att uppgifter om inkomster respektive arbetad tid och frånvarotid har betydelse för rätten till ersättning eller ersättningens storlek för majoriteten av de ersättningar som de utbetalande myndigheterna<sup>19</sup> administrerar. Det skulle därför vara av stort värde för de utbetalande myndigheterna att få rättsligt stöd för att inhämta uppgifter elektroniskt för de ersättningar som saknar det i dag. Med ett sådant rättsligt stöd skulle myndigheterna kunna använda uppgifter som redan lämnas i arbetsgivardeklarationerna för att upptäcka felaktigheter för såväl ersättningar där inkomster har betydelse som för ersättningar där arbetad tid och frånvarotid har betydelse.

Till exempel skulle en analys av inkomstuppgifter från flera månader kunna indikera att personer som erhållit dagersättning från Försäkringskassan inte har avstått arbete under tid med dagersättning, vilket är den i särklass största orsaken till felaktiga utbetalningar av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning.

Om de utbetalande myndigheterna ges möjlighet att elektroniskt inhämta uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationerna bedömer ESV att det finns en enorm potential för att reducera felaktiga utbetalningar. Tillgången till arbetsgivardeklarationerna löser dock inte alla problem med oriktiga inkomstuppgifter, t.ex. inte de felaktiga utbetalningar som sker på grund av att lönen inte har betalats ut till den anställde.

VAB-utredningen har lämnat ett förslag i fråga om tillgång till uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen för Försäkringskassan specifikt för beräkning och kontroll av tillfällig föräldrapenning. VAB-utredningen bedömde att tillgång till uppgifterna skulle kunna vara en viktig källa till information om vilka personer som kan betraktas ha en hög risk för felutbetalningar och därför användas i profilarbete men också i efterkontroll av beslut om tillfällig föräldrapenning.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Med de utbetalande myndigheterna avses Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten eller en arbetslöshetskassa.

<sup>20</sup> SOU 2022:31, *Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB*, s. 408.

Utredningen instämmer i dessa bedömningar. De förmåner som angetts i punktlistan ovan ger upphov till betydande felaktiga utbetalningar. Utredningen bedömer att tillgång till de uppgifter om ersättning per betalningsmottagare som lämnas i arbetsgivardeklarationen har stort värde för en bättre kontroll av enskildas rätt till ersättning och ersättningens storlek. En sådan tillgång har enligt utredningen en hög potential att motverka felaktiga utbetalningar. Vetskapen om att kontroller mot inkomstuppgifter görs regelbundet bedöms även ha en preventiv effekt på så sätt att enskilda blir mer noggranna med att efterleva regelverket. Även detta bör leda till en minskning av de felaktiga utbetalningarna.

Kontrollen av förmånerna bör kunna göras regelbundet och effektivt, vilket innebär att det bör finnas stöd för ett rutinemässigt utlämnande av uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer till Försäkringskassan. Utredningen föreslår därför att en särskild sekretessbrytande bestämmelse om skyldighet för Skatteverket att lämna ut uppgifterna för beräkning eller kontroll av respektive förmån införs i SdbF (jämför avsnitt 6.3). Bestämmelsen finns i 7 § SdbF.

När det gäller föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning föreslår utredningen att den deklarationsskyldige på individnivå i arbetsgivardeklarationen ska lämna uppgifter om frånvaro av skäl som kan ge rätt till dessa förmåner (se kapitel 8 och 9). Att Försäkringskassan regelmässigt får tillgång till frånvarouppgifter bedöms vara ett betydelsefullt verktyg för att motverka felaktiga utbetalningar. Att Försäkringskassan för beräkning och kontroll av dessa förmåner även får tillgång till uppgifter om ersättning på individnivå i arbetsgivardeklarationer bedöms vara ett viktigt komplement till frånvarouppgifterna (jämför avsnitt 8.6 och 9.3).

## **6.6 En särskild uppgiftsskyldighet för beräkning och kontroll av arbetsskadelivränta ska införas**

En försäkrad som till följd av arbetsskada har fått sin förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete nedsatt med minst en femtondel kan ha rätt till livränta. Som ytterligare förutsättningar gäller bl.a. att nedsättningen av förmågan att skaffa inkomst genom arbete kan antas bestå under minst ett år och att inkomstförlusten för år räknat



uppgår till minst en fjärdedel av prisbasbeloppet för det år när livräntan ska börja lämnas (41 kap. 2 § SFB).

Livränta beräknas utifrån en jämförelse mellan den förvärvsinkomst som den försäkrade skulle ha haft om skadan inte inträffat (livränteunderlag) och den förvärvsinkomst som han eller hon kan beräknas få efter skadan. För att bestämma livränta behövs alltså uppgifter om den försäkrades livränteunderlag och uppgifter om de inkomster som den försäkrades kvarvarande förvärvsförmåga kan medföra.<sup>21</sup> I bedömningen av den försäkrades kvarvarande inkomstförmåga kan flera olika omständigheter – både faktiska och beräknade – vara av betydelse, däribland den inkomst som han eller hon trots skadan faktiskt har.<sup>22</sup> Vidare ska rätten till livränta omprövas bl.a. om den försäkrades möjlighet att skaffa sig inkomst genom arbete väsentligen har förbättrats (41 kap. 22 § SFB). Regleringen av rätten till livränta medför att uppgifter om den försäkrades inkomster har betydelse både vid prövningen av en ansökan om sådan ersättning och vid senare kontroll av om det finns skäl för omprövning av beviljad livränta. De uppgifter om ersättning som arbetsgivare lämnar per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen skulle därmed ha betydelse såsom kontrollinstrument för Försäkringskassan i förhållande till uppgifter från den försäkrade.

Försäkringskassan har i en omfattningsstudie<sup>23</sup> bedömt att felaktiga utbetalningar om 5,4 miljoner kronor under 2021 har orsakats av enskilda. Det motsvarar 0,25 procent av de totala utgifterna för förmånen (drygt 2,1 miljarder kronor). Det uppskattade beloppet tar sikte på risken för att den enskilde har fått en ökad inkomst. Det kan handla om att den som uppbär arbetsskadelivränta inte anmäler en högre lön som följd av ett byte av arbete eller som följd av en ökning av arbetstiden, t.ex. från deltid till heltid. Underlåtenhet från den försäkrade i dessa avseenden kan upptäckas redan i dag genom att Försäkringskassan tar del av årliga beskattningsbeslut från Skatteverket. Med tillgång till de uppgifter om ersättning per betalningsmottagare som lämnas i den månatliga arbetsgivardeklarationen skulle kontrollen dock kunna tidigareläggas. Av den anledningen anser utredningen, även om det är fråga om ett relativt sett lågt uppskattat belopp för felaktiga utbetalningar, att det bör finnas stöd för

<sup>21</sup> Beräkningen av livränta regleras i bl.a. 41 kap. 8 § SFB, se även Försäkringskassan, Vägledning 2003:4, *Förmåner vid arbetsskada*, version 20, s. 153.

<sup>22</sup> Prop. 1975/76:197 med förslag till lag om arbetsskadeförsäkring, s. 74.

<sup>23</sup> Försäkringskassan, PM 2023:9, *Felaktiga utbetalningar av arbetsskadelivränta*.

ett rutinmässigt utlämnande av sådana uppgifter från Skatteverket till Försäkringskassan. Utredningen föreslår därför att en särskild sekretessbrytande bestämmelse som ger Skatteverket en skyldighet att för beräkning och kontroll av arbetsskadelivränta lämna ut uppgifterna till Försäkringskassan införs i SdbF (jämför avsnitt 6.3). Bestämmelsen finns i 7 § SdbF.

## 6.7 En särskild uppgiftsskyldighet för beräkning eller kontroll av aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning ska införas

Den som är arbetssökande och deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program kan få ersättning i form av aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning. Det är Arbetsförmedlingen som beslutar om att anvisa någon till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Ansökan om ersättning görs hos Försäkringskassan som är den myndighet som beslutar om och betalar ut ersättningen. Bestämmelser om ersättning finns i förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Arbetsinkomster har betydelse för beräkningen av aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. Stödet eller ersättningen för en viss dag ska, under vissa förutsättningar, minska med de belopp som programdeltagaren för samma dag får i form av bl.a. lön eller andra anställningsförmåner. Stödet ska minska även med de belopp som deltagaren för samma tid får tjänstepension på grund av förvärvsarbete.

KUT-delegationen uppskattade i sitt betänkande i december 2019 de felaktiga utbetalningarna av ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program till 4,2 procent.<sup>24</sup> Detta kan jämföras med att utgifterna för aktivitetsstöd och utvecklingsersättning uppgick till sammanlagt 19 510 miljoner kronor och utgifterna för etableringsersättning till 1 352 miljoner kronor under år 2021,<sup>25</sup> vilket innebär att drygt 876 miljoner kronor avseende dessa stöd och ersättningar kan ha betalats ut felaktigt under detta år. I senare omfattningsstudier<sup>26</sup> har de felaktiga utbetalningarna 2021 uppskattats till 363 miljoner kronor

---

<sup>24</sup> SOU 2019:59 s. 91.

<sup>25</sup> Försäkringskassan (2022), *Socialförsäkeringen i siffror 2022*.

<sup>26</sup> ESV 2023:22, *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 76.

(motsvarande 1,7 procent av de totala utbetalningarna). I skattningen ingår dock inte fel orsakade av den sökande vilka registreras hos Försäkringskassan (främst arbete samtidigt som ersättning).

Uppgifter på individnivå i en arbetsgivardeklaration kan ha betydelse som kontrollinstrument för att bedöma rimligheten i uppgifter som har lämnats av en deltagare. På så sätt kan uppgifterna vara av stort värde för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar. Förutsatt att de förändringar av 114 kap. SFB som regeringen har föreslagit genomförs (se avsnitt 6.2.3), kommer Försäkringskassan att ha möjlighet att elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst begära ut uppgifter för enskilda deltagare som lämnats i arbetsgivardeklarationer. Av samma skäl som utredningen anför i avsnitt 6.5 rörande förmåner som har en koppling till den enskildes förmåga att arbeta, bedömer utredningen dock att det även för beräkning och kontroll av aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning bör finnas stöd för ett rutinemässigt utlämnande av sådana uppgifter. Utredningen föreslår därför att en särskild sekretessbrytande bestämmelse som ger Skatteverket en skyldighet att för beräkning och kontroll av dessa stöd och ersättningar lämna ut uppgifterna till Försäkringskassan införs i SdbF (jämför avsnitt 6.3). Bestämmelsen finns i 7 § SdbF.

## **6.8 En särskild uppgiftsskyldig för beräkning och kontroll av assistansersättning ska införas**

Den som har rätt till personlig assistans och behöver assistans i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan för s.k. grundläggande behov kan ha rätt till assistansersättning. Utbetalning av assistansersättning förutsätter bl.a. att assistans har utförts. För att visa detta ska en tidsredovisning över utförd assistans ges in till Försäkringskassan.

Riskerna för felaktiga utbetalningar av assistansersättning har framhållits i många sammanhang. Försäkringskassan har begränsade, praktiska eller legala, möjligheter att kontrollera att assistans verkligen utförts i den utsträckning som uppges i tidrapporter och räkningar. Denna risk anser Försäkringskassan vara en dominerande orsak till felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen. Detta gäller särskilt när assistansverksamheten bedrivs av en sluten krets

där det allmännas insyn är begränsad.<sup>27</sup> Assistansersättning är dessutom en förmån som är särskilt utsatt för organiserad brottslighet, där företag ofta utgör en central del av brottsupplägget.<sup>28</sup> KUT-delegationen uppskattade i sitt betänkande i december 2019 de felaktiga utbetalningarna av assistansersättning till 11,4 procent.<sup>29</sup> Detta motsvarar för år 2021 felaktiga utbetalningar om drygt 2 751 miljoner kronor beräknat utifrån socialförsäkringens utgifter för assistansersättning.<sup>30</sup> I en senare omfattningsstudie har Försäkringskassan uppskattat att 1 979 miljoner kronor betalades ut felaktigt 2021, motsvarande 8 procent av försäkringsutgifterna.<sup>31</sup>

Uppgifter om utbetald ersättning i en arbetsgivardeklaration för betalningsmottagare som utför arbete som personliga assistenter kan användas för att göra en rimlighetsbedömning av en inlämnad tidsredovisning och därför indikera eventuella fel. På så sätt kan uppgifterna vara värdefulla för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar. Uppgifterna är dock i många fall inte tillräckliga för att upptäcka eller indikera felaktiga utbetalningar av assistansersättning som har sin grund i mer avancerade brottsupplägg.

Enligt 110 kap. 34 a § SFB ska Skatteverket på Försäkringskassans begäran lämna sådana uppgifter om personliga assistenter och dem som bedriver yrkesmässig verksamhet med personlig assistans som behövs för Försäkringskassans kontroll av användningen av assistansersättning. Bestämmelsen tillämpas främst för att begära uppgifter om anordnarens arbetsgivardeklarationer för att utreda assistenters arbetstid och anställningsförhållanden. Rättsligt stöd för att utbyta uppgifterna elektroniskt saknas dock.

Mot bakgrund av omfattningen av de uppskattade felaktiga utbetalningarna inom assistansersättning är det angeläget att Försäkringskassan får tillgång till alla verktyg som kan motverka problematiken, förutsatt att det inte innebär ett otillbörligt eller oproportionerligt intrång i den personliga integriteten och inte heller medför en orimlig administrativ börda för företag som tillhandahåller assistans. Även om endast en mindre del av de risker för felaktiga utbetalningar som

<sup>27</sup> SOU 2019:59 s. 97 f.

<sup>28</sup> Se t.ex. ISF, rapport 2022:9, *Felaktiga utbetalningar av assistansersättning. En granskning av Försäkringskassans rättsliga förutsättningar att förhindra felaktiga utbetalningar*, s. 73.

<sup>29</sup> SOU 2019:59 s. 91.

<sup>30</sup> Socialförsäkringens utgifter för assistansersättning för 2021 uppgick till 24 135 miljoner kronor, se Försäkringskassan (2022), *Socialförsäkeringen i siffror 2022*.

<sup>31</sup> Försäkringskassan, PM 2023:11, *Felaktiga utbetalningar av assistansersättning, merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag*.

finns när det gäller assistansersättning kan antas motverkas med hjälp av uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationer, bedömer utredningen därför att Försäkringskassan bör ha möjlighet till en effektiv tillgång till uppgifterna. Behov finns av att kunna göra kontroller mot inlämnade tidsredovisningar regelbundet, vilket innebär att det bör finnas rättsligt stöd för ett rutinmässigt utlämnande av uppgifterna. Utredningen föreslår därför att en särskild sekretessbrytande bestämmelse om skyldighet för Skatteverket att lämna ut uppgifterna för beräkning och kontroll av assistansersättning införs i SdbF (jämför avsnitt 6.3). Bestämmelsen finns i 7 § SdbF.

## 6.9 En särskild uppgiftsskyldighet för andra förmåner bör inte införas

För vissa av de förmåner som Försäkringskassan administrerar saknar den enskildes inkomster helt betydelse. Så är t.ex. fallet när det gäller barnbidrag och omvårdnadsbidrag. För dessa förmåner bör självfallet inte någon särskild uppgiftsskyldighet för Skatteverket införas i SdbF.

Uppgifter på individnivå om utbetald ersättning skulle dock kunna vara av värde för kontroll även av vissa andra förmåner än de som utredningen har tagit upp, t.ex. för bilstöd och smittbärrpenning. Dessa ersättningar betalas dock i regel ut till ett relativt begränsat antal personer per år. Vidare finns det inte något stöd för att det förekommer omfattande felaktiga utbetalningar av dessa förmåner eller att tillgången till aktuella inkomstuppgifter skulle motverka eventuella felaktiga utbetalningar.<sup>32</sup> Utredningen ser sammantaget inte något behov av ett särskilt stöd för att möjliggöra ett rutinmässigt utlämnande av uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer för andra förmåner än de som har behandlats i föregående avsnitt.

---

<sup>32</sup> Exempelvis betalades bilstöd under 2021 ut till 1 100 enskilda, se Försäkringskassan (2022), *Socialförsäkringen i siffror 2022*, s. 11.

## 6.10 En utökad uppgiftsskyldighet är förenlig med skyddet för den enskildes personliga integritet

Frågan om elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter har varit föremål för flera olika utredningar som har behandlat de avvägningar som behöver göras vid ett utökad elektroniskt informationsutlämnande. I dessa sammanhang har det bl.a. framhållits att skyddet för den personliga integriteten måste vägas mot de viktiga allmänintressen som kan motivera ett utökad informationsutbyte, såsom att informationsutbytet kan leda till en ökad effektivitet hos myndigheter, ge den enskilde bättre service och behövas för att genom bättre kontrollmöjligheter undvika att välfärdssystemen undergrävs av bidragsbrott och felaktiga utbetalningar.<sup>33</sup>

Utredningens förslag om att för vissa särskilt angivna förmåner och ändamål utöka Skatteverkets skyldighet att rutinemässigt lämna ut uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer till Försäkringskassan bedöms leda till effektivare kontrollmöjligheter som motverkar felaktiga utbetalningar av de aktuella förmånerna. Det finns alltså viktiga samhällsintressen som talar för ett utökad informationsutbyte i enlighet med förslaget.

Uppgifter om inkomster för en viss betalningsmottagare är inte utan integritetskänslighet, men är inte heller av det särskilt känsliga slaget.<sup>34</sup> Den föreslagna uppgiftsskyldigheten omfattar förmåner där den enskilde oftast redan har behövt lämna motsvarande uppgifter till Försäkringskassan i ansökan eller i ett annat sammanhang. Uppgifter av samma slag som de uppgifter som kan komma i fråga att lämna ut finns i dessa fall redan i stor utsträckning hos Försäkringskassan. Den ökade kartläggning av enskildas personliga förhållanden som utlämnandet medför är då begränsad, vilket talar för att integritetsintrånget blir litet.<sup>35</sup> Det bör även beaktas att Försäkringskassan redan i dag har möjlighet att begära in uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer för de aktuella förmånerna med stöd av sekretessbrytande bestämmelser i 110 kap. 31 och 34 a §§ SFB samt 9 kap. 6 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, vilket innebär att det ytterligare integritetsintrång som de föreslagna bestämmelserna medför är begränsat.

<sup>33</sup> Jfr prop. 2007/08:160 s. 48, prop. 2016/17:58 s. 124 och prop. 2017/18:270, *Regelförenklningar inom ekonomisk familjepolitik*, s. 49 f.

<sup>34</sup> Prop. 2016/17:58 s. 125.

<sup>35</sup> Jfr prop. 2017/18:270 s. 49 f.

De uppgifter på individnivå som Skatteverket lämnar ut till Försäkringskassan för handläggning av ett ärende omfattas enligt 28 kap. 1 § OSL av sekretess hos Försäkringskassan. Även om sekretessen inte är lika stark som när uppgifterna finns bevarade hos Skatteverket, där de omfattas av absolut sekretess, ger sekretessbestämmelsen i 28 kap. 1 § OSL ett gott skydd för den personliga integriteten. Uppgifter med motsvarande innehåll har dessutom, som angetts ovan, i regel lämnats till Försäkringskassan i ersättningsansökningar eller i annat sammanhang och omfattas då av samma sekretesskydd.

Den reglering om uppgiftsskyldighet för Skatteverket som utredningen föreslår i förhållande till Försäkringskassan innebär att endast sådana uppgifter som behövs för avsedda ändamål ska lämnas ut. Det är alltså inte alla uppgifter per betalningsmottagare som redovisats i arbetsgivardeklarationerna som kommer att lämnas vidare. Skatteverket och Försäkringskassan måste också identifiera vilka uppgifter som är nödvändiga och begränsa de tekniska systemen för utlämnande därefter. På detta sätt begränsas intrånget i den personliga integriteten.

Utredningen gör mot denna bakgrund sammantaget bedömningen att de förslag som beskrivs i avsnitt 6.5–6.8 om en utökad skyldighet för Skatteverket att lämna ut uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer för specifika förmåner och ändamål inte innebär ett otillbörligt eller oproportionerligt intrång i enskildas integritetsskydd.





## 7 Överväganden om ytterligare uppgifter på individnivå

De uppgifter som lämnas i arbetsgivardeklarationen, fränsett uppgift om arbetsställesnummer och uppgift om sjuklönekostnad, har betydelse för beskattningen. I detta kapitel behandlas den delen av utredningens uppdrag som avser om det är lämpligt att ytterligare uppgifter som inte har betydelse för beskattningen eller för Skatteverkets övriga verksamhet lämnas i arbetsgivardeklarationen. Det ska då handla om uppgifter som är betydelsefulla för att effektivt motverka arbetslivskriminalitet samt felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen. En närliggande fråga är om ytterligare uppgifter som visserligen inte har betydelse för beskattningen men för Skatteverkets övriga verksamhet bör lämnas i arbetsgivardeklarationen – och då i samma syfte.

Utredningen har inte identifierat att några ytterligare uppgifter på aggregerad nivå, dvs. som inte lämnas per betalningsmottagare, skulle vara betydelsefulla i det nämnda syftet. Däremot skulle vissa uppgiftstyper kunna vara det om de lämnas per betalningsmottagare.

I avsnitt 7.1 redovisas en avgränsning av vilka uppgiftstyper som skulle kunna komma i fråga för uppgiftslämnande per betalningsmottagare och allmänna utgångspunkter till grund för utredningens bedömningar. I efterföljande avsnitt finns utredningens överväganden när det gäller de olika uppgiftstyperna. Utredningens överväganden och förslag i fråga om uppgift om frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning respektive föräldrapenning utvecklas närmare i kapitel 8–10.

## 7.1 Utgångspunkter

### 7.1.1 Ytterligare uppgifter på individnivå som kan komma i fråga

Information som är relaterad till anställningar är relevant för myndigheters beslut och andra åtgärder enligt en mängd regleringar. Behovet kan avse information där detaljerna är individuella men där uppgiftstypen kan ses som mera generellt relevant för i princip alla som berörs av regleringen, t.ex. alla som ansöker om en viss förmån. Det rör sig här om information som normalt sett varierar över tid, har en tämligen begränsad omfattning och som behövs fortlöpande i den meningen att den behövs vid varje enskild prövning av rätten till en förmån eller förmånens storlek. Sådan information är av det slaget att den typiskt sett skulle kunna komma i fråga för löpande uppgiftslämnande av arbetsgivare i arbetsgivardeklARATIONER per betalningsmottagare, dvs. på individnivå. Arbetsgivares utbetalningar av ersättning till anställda, som redan i dag redovisas på det sättet och såsom kontrolluppgifter ligger till grund för beskattningen, är ett exempel på en sådan uppgift.

I viss ärendehantering kan det i stället – eller dessutom – behövas mer utförlig och individuell information om arbetsförhållanden, t.ex. beskrivningar av den enskildes arbetsuppgifter eller arbets-situation. Det gäller exempelvis vid prövningen av en anställds rätt till sjukpenning vid långvarig sjukdom eller ersättning vid arbets-skada. Sådana uppgifter behövs vanligen vid enstaka tillfällen i samband med att rätten till förmånen bedöms och kan ligga till grund för prövningen även i senare ärenden. Information av detta slag är inte lämplig att lämna löpande av arbetsgivare i arbetsgivardeklARATIONER per betalningsmottagare. Om det behövs uppgifter från den enskildes arbetsgivare, tillgodoses behovet bäst genom intyg eller liknande.

Baserat på dessa premisser har utredningen identifierat några typer av anställningsrelaterade uppgifter för vilka frågan kan ställas om de borde lämnas per betalningsmottagare i arbetsgivardeklARATIONER, nämligen:

- tidsrelaterade uppgifter (frånvaro, arbetad tid och vilken period utbetald ersättning avser)<sup>1</sup>
- förekomst av A1-intyg,
- förekomst av arbetstillstånd, och
- underrättelse om anställning av utlänning till Skatteverket.

Utredningens överväganden om uppgiftstyperna redovisas i avsnitt 7.2–7.9. Överväganden och förslag i fråga om uppgift om frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning respektive föräldrapenning utvecklas även närmare i kapitel 8 och 9.

### 7.1.2 Uppgifter av betydelse för annat än Skatteverkets beskattningsverksamhet

Arbetsgivardeklarationen ska lämnas som en del i förfarandet för uttag av skatter och avgifter enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL. Deklarationen ligger till grund för beslut om skatteavdrag och arbetsgivaravgifter och de uppgifter som ska lämnas per betalningsmottagare fungerar som kontrolluppgifter i förhållande till enskildas inkomstdeklarationer. Syftet med att uppgifter per betalningsmottagare lämnas månadsvis i arbetsgivardeklarationen, i stället för som tidigare i en årlig kontrolluppgift, är att minska skattefusk och skatteundandragande.

Andra myndigheter och arbetslöshetskassorna har tillgång till uppgifterna per betalningsmottagare om de behövs i vissa avseenden, i syfte att förbättra kontrollmöjligheterna och effektivisera arbetet. Deklarationen och de uppgifter som ska lämnas i den har dock sin primära funktion i skatteförfarandet och Skatteverkets beskattningsverksamhet. Ur ett principiellt perspektiv finns anledning att särskilt beakta detta i bedömningen av om ytterligare uppgifter per betalningsmottagare, som inte behövs för beskattningsverksamheten eller för Skatteverkets verksamhet i övrigt, ska lämnas i arbetsgivar-

---

<sup>1</sup> Förslag om skyldighet för arbetsgivare att månadsvis lämna bl.a. vissa sådana uppgifter lämnades 2008 av Delegationen mot felaktiga utbetalningar, se SOU 2008:74, *Rätt och riktigt*, och 2011 av Månadsuppgiftsutredningen, se SOU 2011:40, *Månadsuppgifter – snabbt och enkelt*. Önskemål om bl.a. sådana uppgifter framställdes också av vissa remissinstanser i lagstiftningsärendet om uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen, se prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 62.

deklarationen. Insamling av sådana ytterligare uppgifter väcker dessutom frågan om det är lämpligt att en myndighet samlar in uppgifter som behövs enbart i verksamhet hos andra myndigheter. Visserligen används arbetsgivardeklarationen redan enligt dagens regler för viss sådan insamling, nämligen av uppgifter om sjuklönekostnad och arbetsställenummer. Om det genom arbetsgivardeklarationen skulle samlas in en mängd uppgifter som inte behövs i beskattningen, kan dock deklarationens primära funktion och även Skatteverkets roll komma att rubbas. En omfattande utökning av skyldigheten att lämna uppgifter i deklarationen skulle även kunna medföra risker för att deklarationsskyldigheten inte fullgörs eller för att kvaliteten på uppgifterna som lämnas i deklarationen försämras.

Sammantaget finns det alltså anledning till särskilda hänsynstaganden vid överväganden om att uppgifter som inte behövs för beskattningen eller för Skatteverkets verksamhet i övrigt ska lämnas i arbetsgivardeklarationen – inte minst om det handlar om en mängd sådana uppgifter.

### 7.1.3 Syftet med ytterligare uppgifter

Enligt utredningens direktiv förutsätter ett krav på att ytterligare uppgifter ska lämnas per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen att de är betydelsefulla för att effektivt motverka arbetslivskriminalitet, skatteundandragande eller felaktiga utbetalningar. Det syfte som ska uppnås genom uppgifterna är alltså tydligt; de ska vara betydelsefulla för att på ett effektivt sätt motverka denna samhällsproblematisering. Det innebär att endast det förhållandet att en arbetsrelaterad uppgift behövs för hanteringen av t.ex. ärenden inom ett visst förmånsslag inte är tillräckligt för att motivera ett krav på att uppgiften ska lämnas per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen. Det är inte heller i sig tillräckligt att det generellt sett kan finnas bättre förutsättningar för korrekta ersättningsbeslut om enskildas uppgifter i ansökningar kan jämföras med motsvarande information från deras arbetsgivare.

En uppgift per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen kan däremot vara betydelsefull om uppgiften för t.ex. en viss förmån tydligt kan motverka felaktiga utbetalningar. En sådan tydlighet finns om uppgiften avslöjar eller indikerar att den enskilde som har

sökt ersättning har lämnat en oriktig uppgift, dvs. om uppgiften i arbetsgivardeklarationen ger en direkt och konkret möjlighet till kontroll. Även uppgifter som inte ger en sådan direkt kontrollmöjlighet skulle dock kunna ha ett värde i sammanhanget om de på en aggregerad nivå möjliggör olika slags riskbedömningar för att identifiera fall som bör kontrolleras.

#### **7.1.4 Problematikens omfattning och möjligheterna till kontroll har betydelse**

En väsentlig del i frågan om en uppgift per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen skulle vara betydelsefull i relation till syftet att motverka felaktiga utbetalningar m.m. avser omfattningen av den problematik som uppgiften skulle kunna motverka. Om det t.ex. inom ett visst förmånsslag finns ett utbrett problem med felaktiga utbetalningar på grund av oriktiga arbetsrelaterade uppgifter från enskilda, kan en uppgift per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen vara betydelsefull om den tydligt motverkar problemet. Finns det däremot inte något sådant generellt omfattande problem, har uppgiften en mindre betydelse ur ett övergripande perspektiv, även om den i förekommande fall tydligt skulle kunna möjliggöra upptäckt av oriktiga uppgifter från enskilda.

Om en uppgift i arbetsgivardeklarationen inte leder till en förbättrad kontrollmöjlighet för en förmån, är den inte heller betydelsefull för att motverka felaktiga utbetalningar, även om problemet inom förmånen skulle vara stort. Så kan vara fallet om felaktiga utbetalningar inom en förmån bottenar i en omfattande problematik med oseriösa företag och organiserad brottslighet. Exempelvis kan problem som innefattar att företag avsiktligt lämnar oriktiga uppgifter i arbetsgivardeklarationen inte lösas genom en skyldighet att lämna ytterligare uppgifter i deklarationen.

#### **7.1.5 Uppgifter i arbetsgivardeklarationen kan inte tillgodose alla kontrollbehov**

Uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen och automatiserad avstämning av enskildas uppgifter mot sådana individuppgifter kan endast vara ett komplement – om än ett viktigt sådant –

till andra kontrollinstrument och manuellt utredningsarbete av handläggare. Alla fall av oriktiga uppgifter från enskilda om arbetsrelaterade förhållanden kan nämligen inte upptäckas genom avstämning mot information från arbetsgivaren.

Värdet av en uppgift för en betalningsmottagare som kontrollmaterial grundas på att arbetsgivaren i allmänhet kan förmodas lämna korrekta uppgifter eftersom denne, såsom utomstående, kan antas sakna vinning av att den enskilde beviljas sökt ersättning. Som anges i avsnitt 5.2.2 bedömer utredningen att de uppgifter som enligt nuvarande reglering lämnas per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen generellt sett har en hög kvalitet och är tillförlitliga. Avsiktligt oriktiga uppgifter i arbetsgivardeklarationen kan dock förekomma t.ex. i syfte att ge förutsättningar för felaktiga utbetalningar av olika slags ersättningar, bl.a. när företag används som brottsverktyg. I dessa situationer kan samstämmigt oriktiga uppgifter i arbetsgivardeklarationen och den enskildes ansökan förekomma. Uppgifterna i arbetsgivardeklarationen har då inget värde för kontrollen av den enskildes uppgifter. Tvärtom kan de i stället bli vilseledande för en handläggande myndighet.

Oriktiga uppgifter kan även förekomma som följd av oredovisade arbetsinkomster vid s.k. svartarbete. Den ersättning som företaget utbetalat till den anställde redovisas i dessa fall inte alls eller endast till viss del i företagets arbetsgivardeklaration och den anställdes inkomstdeklaration. Ett sådant förfarande, som kan vara svårt att upptäcka, leder till en för låg beskattning. Förfarandet kan också utgöra grund för att den anställde i andra sammanhang lämnar oriktiga uppgifter, t.ex. om att han eller hon är arbetslös i en ansökan om arbetslöshetsersättning. Sådana oriktiga uppgifter kan då inte upptäckas genom avstämning mot uppgifter i arbetsgivardeklarationer.

Oriktiga uppgifter från enskilda kan vidare avse annat än sådana förhållanden som kan kontrolleras mot uppgifter från deras arbetsgivare. Uppgifter i arbetsgivardeklarationen ger då inte några möjligheter till ökad kontroll. Som exempel förutsätter rätten till tillfällig föräldrapenning för vård av barn dels att föräldern avstår från förvärvsarbete, dels att barnet behöver vård t.ex. på grund av sjukdom. Även om föräldrarnas uppgift om att han eller hon har avstått från förvärvsarbete den aktuella dagen är riktig (vilket kan kontrolleras med arbetsgivaren), kan föräldern ha lämnat en oriktig uppgift om

att barnet är sjukt. Den oriktigheten kan i allmänhet inte upptäckas i jämförelse med information från arbetsgivaren.

Ett annat exempel är att rätten till arbetslöshetsersättning förutsätter att den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande. Rätt till ersättning saknas därför i regel för den som studerar. Att en person söker arbetslöshetsersättning men inte uppger om att han eller hon studerar kan leda till en felaktig utbetalning. För den situationen kan uppgifter i en arbetsgivardeklaration inte tillföra någon relevant information.

Felaktiga utbetalningar som beror på misstag av den handläggande myndigheten kan inte heller motverkas av att uppgifter lämnas i arbetsgivardeklarationen.

### **7.1.6 Vissa andra omständigheter att ta särskild hänsyn till**

#### **Administrativ börda**

I bedömningen av om det är lämpligt att utöka uppgiftsskyldigheten för arbetsgivare på så sätt att fler uppgifter ska lämnas per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen är det av stor vikt att hänsyn tas till i vilken omfattning det skulle öka den administrativa bördan – och därmed de administrativa kostnaderna – för arbetsgivare och andra utbetalare. Kostnaderna måste ställas i relation till reglernas syfte, grad av måluppfyllelse och nyttorna som uppstår. Nyttan med en regel bör överstiga de kostnader som regeln medför.

Avgörande för i vilken omfattning den administrativa bördan kan antas öka är framför allt arbetsgivarens tillgång till och tekniska möjligheter att lämna uppgifterna på ett enkelt och tidseffektivt sätt. Enligt statistik från Skatteverket lämnas närmare 70 procent av alla arbetsgivardeklarationer in till Skatteverket genom att uppgifter från arbetsgivarens lönesystem mer eller mindre automatiskt överförs till Skatteverket, antingen på så sätt att en datafil som skapats av systemet överförs till Skatteverket eller genom att systemet direkt överför uppgifterna till Skatteverket via s.k. API. Huruvida ytterligare uppgifter som arbetsgivaren åläggs att lämna normalt sett redan finns inlagda i arbetsgivarens lönesystem är därför av väsentlig betydelse för bedömningen av den administrativa bördan. En ökning av den administrativa bördan begränsas om arbetsgivaren är skyldig att lämna enbart uppgifter som vanligtvis redan finns inlagda i arbets-

givares lönesystem, alternativt uppgifter som på ett relativt enkelt sätt kan läggas in i systemet.

Det är även av stor vikt att nya bestämmelser utformas så att de är enkla för arbetsgivare att förstå och följa. Den administrativa bördan påverkas av i vilken grad uppgiftskravet kan leda till att arbetsgivaren behöver ta ställning till komplicerade tolkningsfrågor eller andra svårbedömda frågeställningar.

Ytterligare uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen kan öka förutsättningarna för automatiserad kontroll inom myndigheters ärendehandläggning. En följd kan då vara att behovet av manuella förfrågningar till arbetsgivare blir mindre, vilket kan leda till en minskning av det administrativa arbetet för både myndigheter och arbetsgivare. En ökad automatiserad kontroll behöver dock inte med nödvändighet leda till att annan kontroll kan minska – snarare kan automatiseringen innebära att urvalet för manuell kontroll förbättras.

## Skyddet för personlig integritet

Respekten för individens självbestämmande och integritet är grundläggande i en demokrati. Det finns ett skydd för den personliga integriteten både i den svenska grundlagen och i olika internationella rättsakter.<sup>2</sup>

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Rätten till skydd är inte absolut utan kan inskränkas genom lag. Begränsningar får dock endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får bl.a. inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett åtgärdena.

Samhället har i många fall legitima behov av att använda personanknuten information (personuppgifter). Sådan information är ofta nödvändig för att myndigheter och andra offentligrättsliga organ ska kunna fullgöra sina uppdrag. För myndigheter som administrerar förmåner från de sociala trygghetssystemen är det en viktig uppgift

---

<sup>2</sup> Se t.ex. artikel 17 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt artiklarna 7 och 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.



att se till att rätt ersättning betalas ut till rätt person eller till rätt företag. Missbruk av systemen riskerar att leda till allvarliga budgetkonsekvenser för staten och undergräver systemens legitimitet. Åtgärder som motverkar sådant missbruk är därmed av stort värde för samhället.

I överväganden om bestämmelser som innebär att ytterligare arbetsrelaterade uppgifter per betalningsmottagare ska lämnas i arbetsgivardeklarationen måste dessa samhällsintressen vägas mot personuppgiftsbehandlings eventuella konsekvenser för den enskildes personliga integritet.

## 7.2 Uppgift om all frånvaro

**Utredningens bedömning:** Det bör inte införas en skyldighet för arbetsgivare och andra som betalar ut ersättning för arbete att i arbetsgivardeklarationen lämna uppgifter per betalningsmottagare om all slags frånvaro.

En anställds frånvaro från arbetet kan bero på en mängd orsaker, varav vissa kan vara en förutsättning för rätt till ersättning från olika välfärdssystem. Det gäller t.ex. föräldraledighet, vård av sjukt barn, egen sjukdom eller närståendevård. En rätt till ersättning finns däremot inte när frånvaron beror på t.ex. tjänstledighet, semester eller ledighet i samband med flytt.

All frånvaro från arbetet är inte relevant för att motverka felaktiga utbetalningar av ersättningar, eftersom anställda kan vara frånvarande av flera skäl utan att frånvaron vare sig grundar rätt till någon ersättning eller normalt sett åtföljs av en ansökan om någon ersättning från välfärdssystemen. Ett krav på att all slags frånvaro ska redovisas i arbetsgivardeklarationen, dvs. oavsett anledning till frånvaron, skulle därför inte vara träffsäkert i förhållande till en användning av uppgifterna för att kontrollera ersättningsansökningar. Tvärtom skulle det innebära att en mängd överflödigt information samlas in, eftersom uppgifter skulle samlas in oavsett om de behövs för kontroll i enskilda fall. En ökad administrativ börda för företagen för att tillgodose en sådan uppgiftsinsamling kan starkt ifrågasättas. Vidare skulle en behandling av uppgifter om all den anställdes frånvaro från arbetet oavsett orsak utgöra ett intrång i den enskildes integritet som

inte kan anses proportionerligt i förhållande till ändamålet med behandlingen. Dessutom skulle personuppgiftsbehandlingen strida mot principen om uppgiftsminimering enligt EU:s dataskyddsförordning<sup>3</sup> (se avsnitt 10.1). Utredningen anser därför att ett sådant uppgiftskrav inte kan komma i fråga.

### 7.3 Uppgift om frånvaro för vård av barn

**Utredningens bedömning:** Uppgifter om frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning eller föräldrapenning bör lämnas per betalningsmottagare i samband med arbetsgivardeklarationen.

De felaktiga utbetalningarna av tillfällig föräldrapenning har av Försäkringskassan uppskattats till omkring 1,4 miljarder kronor under år 2021.<sup>4</sup> Merparten av beloppet beror på avsiktligt oriktiga uppgifter hänförliga till att föräldern arbetar under samma tid som ersättning begärs för, vilket innebär att rätt till ersättning saknas. Motsvarande belopp för föräldrapenningen uppgår till närmare 1,2 miljarder kronor.<sup>5</sup>

Uppgifter från arbetsgivare om anställdas frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning eller föräldrapenning, dvs. frånvaro för vård av barn, kan vara betydelsefulla verktyg för Försäkringskassans kontroll av de anställdas ansökningar om ersättning. Om sådana uppgifter lämnas i arbetsgivardeklarationen är de dessutom träffsäkra i den meningen att någon överflödiga information i huvudsak inte samlas in (jämför föregående avsnitt). Uppgifterna hanteras redan i dagsläget av arbetsgivare och ofta inom ramen för it-baserade lönesystem. En uppgiftsskyldighet medför därför en begränsad ökning av den administrativa bördan för de deklarations-skyldiga.

Av bl.a. dessa skäl anser utredningen att uppgifter om frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning eller föräldrapenning ska lämnas per betalningsmottagare, dvs. på individnivå, av den som är skyldig att lämna en arbetsgivardeklaration. Av lagtekniska skäl bör

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

<sup>4</sup> Försäkringskassan, PM 2023:6, *Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning*.

<sup>5</sup> Försäkringskassan, PM 2023:3, *Felaktiga utbetalningar av föräldrapenning*.

uppgifterna dock lämnas *i samband med* arbetsgivardeklarationen i stället för *i* deklarationen. Det innebär i praktiken inte någon skillnad för den som ska lämna uppgifterna eller för deras användning.

Förslaget till bestämmelser finns i 110 kap. 31 a § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB.

I kapitel 8–10 redovisas utredningens överväganden och förslag närmare.

## 7.4 Uppgift om frånvaro som beror på nedsatt arbetsförmåga

**Utredningens bedömning:** Det bör inte införas en skyldighet för arbetsgivare och andra som betalar ut ersättning för arbete att i arbetsgivardeklarationen lämna uppgifter per betalningsmottagare om frånvaro som beror på nedsatt arbetsförmåga.

### 7.4.1 Bristande träffsäkerhet

För flera av förmånerna enligt SFB krävs för rätt till ersättning att den försäkrades arbetsförmåga är helt eller delvis nedsatt. Det gäller för graviditetspenning (10 kap. 2 § SFB)<sup>6</sup>, sjukpenning (27 kap. 2 § SFB), rehabiliteringsersättning (31 kap. 3 § SFB) samt sjukersättning och aktivitetsersättning (33 kap. 5 § SFB)<sup>7</sup>. Villkoret medför att det inte finns rätt till ersättning enligt dessa förmåner om den försäkrade arbetar under samma tid som ersättningen avser. Särskilt sjukpenningen utgör enligt Försäkringskassan en ersättning där arbete trots förmån är ett stort problemområde.<sup>8</sup>

För de förmåner som förutsätter nedsatt arbetsförmåga är en uppgift om arbetad tid den tidsrelaterade uppgift som, om den lämnades i arbetsgivardeklarationen, i första hand skulle vara relevant för att motverka felaktiga utbetalningar på grund av arbete trots förmån (se avsnitt 7.6.1). Indirekt kan även en uppgift om frånvaro orsakad av nedsatt arbetsförmåga – eller avsaknaden av en sådan

<sup>6</sup> Rätt till graviditetspenning kan finnas också för en försäkrad som omfattas av ett förbud mot förvärsarbete (10 kap. 3 § SFB).

<sup>7</sup> För sjukersättning och aktivitetsersättning krävs att arbetsförmågan är långvarigt nedsatt (33 kap. 2 och 6–7 §§ SFB).

<sup>8</sup> Försäkringskassan, PM 2023:2, *Felaktiga utbetalningar av sjukpenning*.

uppgift – ge information om huruvida den anställde arbetat eller inte. En sådan uppgift har dock en begränsad träffsäkerhet i förhållande till arbete trots förmån eftersom den i många fall inte är relevant. När det t.ex. gäller personer som har en restarbetsförmåga kan arbete utöver den arbetsförmågan inte alltid upptäckas genom en frånvarouppgift. Ett exempel är att den som har beviljats tre fjärdedels sjukersättning senare får en anställning om 50 procent av heltid. Om det i ett sådant fall inte finns någon frånvaro från arbetet, finns det inte någon frånvarouppgift som arbetsgivaren kan redovisa. Inte heller gör avsaknaden av frånvarouppgift det möjligt att bedöma huruvida personen arbetar i större omfattning än den eventuella restarbetsförmågan. På likartat sätt kan en frånvarouppgift inte avslöja om den som har beviljats hel sjukpenning ändå arbetar utifrån en behovs- eller timanställning.

Utredningen anser därför att en uppgift i arbetsgivardeklarationen om frånvaro på grund av nedsatt arbetsförmåga inte skulle vara ett effektivt verktyg för att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar till enskilda.

#### **7.4.2 Särskilt om nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom**

Nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom är en förutsättning inte endast för rätten till sjukpenning enligt SFB utan också för rätten till sjuklön för de arbetstagare som omfattas av lagen (1991:1047) om sjuklön. Arbetstagares sjukfrånvaro ligger till grund för arbetsgivares rätt till ersättning för höga sjuklönekostnader enligt den lagen (4, 6 och 17 §§ lagen om sjuklön). Förmånen är automatiserad på så sätt att arbetsgivare inte behöver ansöka om att få ersättning. I stället lämnar arbetsgivare uppgift om sin sjuklönekostnad till Skatteverket i samband med arbetsgivardeklarationen. Uppgiften lämnas på aggregerad nivå, dvs. inte per betalningsmottagare. Försäkringskassan beslutar om ersättning efter kalenderårets utgång med ledning av uppgifter från Skatteverket. Ersättning beslutas automatiskt i de flesta ärendena.

En uppgift per betalningsmottagare om sjukfrånvaro i arbetsgivardeklarationen skulle kunna vara ett jämförelsematerial inte endast i förhållande till enskildas ansökningar om sjukpenning utan också i prövningen av arbetsgivares rätt till ersättning för höga sjuklöne-

kostnader. Det är enligt utredningens mening dock inte lämpligt att införa ett krav på att uppgifter om sjukfrånvaro ska redovisas i arbetsgivardeklarationen.

Som angetts ovan är träffsäkerheten vid kontroll av enskildas ansökningar om sjukpenning begränsad. För kontroll av arbetsgivares redovisade sjuklön skulle uppgiften ge relevant information, eftersom sjuklön förutsätter sjukfrånvaro. Det är dock svårt att bedöma hur betydelsefull uppgiften skulle vara i förhållande till felaktiga utbetalningar av ersättning för höga sjuklönekostnader. Om arbetsgivaren, som i dessa fall är den enda uppgiftslämnaren, lämnar samstämmigt oriktiga uppgifter om sjuklönekostnad och sjukfrånvaro, ökar inte kontrollmöjligheterna. Möjligheterna att upptäcka avsiktligt oriktiga uppgifter framstår därför som ringa. För upptäckt av oavsiktligt oriktiga uppgifter om sjuklön skulle uppgifter per betalningsmottagare om sjukfrånvaro däremot kunna ha betydelse. Enligt Försäkringskassan är okunskap om regelverket en vanlig orsak till felaktiga utbetalningar.<sup>9</sup> Försäkringskassan har punktskattat att de felaktiga utbetalningarna av ersättning för höga sjuklönekostnader orsakade av arbetsgivare uppgick till 406 miljoner kronor år 2021, vilket motsvarar 3,2 procent av försäkringsutgifterna. Av beloppet bedöms 6,9 procent bero på avsiktliga fel.<sup>10</sup>

Enligt utredningens mening är det i första hand lämpligt att en problematik med oavsiktligt felaktiga uppgifter motverkas på annat sätt än genom ytterligare uppgiftskrav, t.ex. genom informationsinsatser. Vad som dock särskilt talar mot ett uppgiftslämnande i arbetsgivardeklarationen i syfte att möjliggöra kontroll vid prövningen av ersättning för höga sjuklönekostnader är att behovet av en frånvarouppgift i det syftet inte finns i förhållande till alla arbetsgivare. Ersättning för höga sjuklönekostnader förutsätter att arbetsgivarens kostnad överstiger ett tröskelvärde i form av en viss andel av den totala lönekostnaden. Det medför att inte alla arbetsgivare som har sjuklönekostnader kan komma i fråga för ersättning. En skyldighet att redovisa uppgifter om sjukfrånvaro per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen skulle därför leda till att personuppgifter samlas in oavsett om de i det enskilda fallet behövs för kontroll eller inte. En ökad administrativ börda för företagen för att tillgodose en

<sup>9</sup> Försäkringskassans rapport den 28 november 2017, *Kvalitetsuppföljning av förmånen ersättning för höga sjuklönekostnader*, dnr 040492-2017.

<sup>10</sup> Försäkringskassan, PM 2023:13, *Felaktiga utbetalningar av ersättning för höga sjuklönekostnader*, s. 3.

sådan uppgiftsinsamling kan starkt ifrågasättas. En överinsamling av personuppgifter – dessutom av känsligt slag eftersom de avser enskildas hälsa – strider enligt utredningens uppfattning också mot principen om uppgiftsminimering enligt EU:s dataskyddsförordning (se avsnitt 10.1).

## 7.5 Uppgift om frånvaro som kan ge rätt till närståendepenning

**Utredningens bedömning:** Det bör inte införas en skyldighet för arbetsgivare och andra som betalar ut ersättning för arbete att i arbetsgivardeklarationen lämna uppgifter per betalningsmottagare om frånvaro som kan ge rätt till närståendepenning.

För att en försäkrad som vårdar en närstående som är svårt sjuk ska ha rätt till närståendepenning krävs bl.a. att den försäkrade avstår från förvärvsarbete i samband med vården (47 kap. 3 § SFB). Kravet på avstående från förvärvsarbete överensstämmer med vad som gäller för rätten till tillfällig föräldrapenning (se avsnitt 8.2.1). En uppgift per betalningsmottagare, dvs. på individnivå, i arbetsgivardeklarationen om frånvaro av skäl som kan ge rätt till närståendepenning är därför relevant för kontroll av att den försäkrade inte arbetar under samma tid som ersättningen avser.

Närståendepenningen är en liten förmån i den meningen att ersättning betalas ut till relativt få personer (13 073 personer under 2021) och att försäkringsutgifterna är relativt låga (cirka 164 miljoner kronor<sup>11</sup> under 2021).<sup>12</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar (KUT-delegationen) uppskattade utifrån schablonmässiga antaganden att de felaktiga utbetalningarna (för mycket utbetalt) av närståendepenning och vissa andra mindre ersättningar uppgick till 3,5 procent av utgifterna.<sup>13</sup> En sådan andel innebär att de felaktiga utbetalningarna av närståendepenning uppgick till cirka sex miljoner kronor 2021.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Inklusive statlig ålderspensionsavgift.

<sup>12</sup> Försäkringskassan (2022), *Socialförsäkeringen i siffror 2022*.

<sup>13</sup> SOU 2019:59, *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 90 f.

<sup>14</sup> Försäkringskassan har i en senare uppskattning bedömt att de felaktiga utbetalningarna av närståendepenning uppgick till cirka sju miljoner kronor 2021, vilket motsvarar 4,1 procent av försäkringsutgifterna, se PM 2023:8, *Omfattningen av felaktiga utbetalningar inom Försäkringskassans förmåner*, s. 16.

Det finns inte något underlag som klargör orsakerna till de uppskattade felaktiga utbetalningarna av närståendepenning, t.ex. hur stor del som beror på arbete trots förmån. Det är därför svårt att värdera i vad mån en uppgift om frånvaro av skäl som kan ge rätt till närståendepenning skulle ha betydelse för att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar om den lämnades i arbetsgivardeklarationen. Det relativt låga beloppet för försäkringsutgifterna och de uppskattade totala felaktiga utbetalningarna medför dock att det sannolikt är ett i sammanhanget ringa belopp av felaktiga utbetalningar som kan motverkas. Utredningen anser därför att det inte är motiverat att införa en skyldighet att redovisa en sådan uppgift i arbetsgivardeklarationen.

## 7.6 Uppgifter om arbetad tid och om period för utbetald ersättning

**Utredningens bedömning:** Det bör inte införas en skyldighet för arbetsgivare att i arbetsgivardeklarationen redovisa uppgifter per betalningsmottagare om arbetad tid respektive om period för utbetald ersättning.

Uppgifter om arbetstagares arbetade tid och om den tidsperiod som utbetald ersättning avser (period för utbetald ersättning), t.ex. att en löneutbetalning hänförs till arbete den 15–31 januari, har betydelse för rätten till ersättning och ersättningens storlek när det gäller ett flertal olika förmåner. Enskilda som lämnar oriktiga uppgifter i detta avseende kan göra sig skyldiga till bidragsbrott och orsaka felaktiga utbetalningar. Uppgifter om arbetad tid har också ett värde i vissa andra sammanhang, bl.a. för Arbetsmiljöverkets tillsyn av att arbetstidslagstiftningen följs. Mot den bakgrunden har uppgifter från arbetsgivare i dessa avseenden generellt sett potential att motverka främst felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen men också viss arbetslivskriminalitet. Om uppgifterna lämnas per betalningsmottagare, dvs. på individnivå, i arbetsgivardeklarationen skulle förutsättningarna för kontroll öka, bl.a. genom att möjliggöra att uppgifter som enskilda har lämnat i ersättningsansökningar automatiskt stäms av mot uppgifterna från deras arbetsgivare.

Utredningen anser trots detta att det inte är lämpligt att införa krav på att uppgifter om arbetad tid respektive om period för utbetald ersättning ska lämnas i arbetsgivardeklarationen.

För vissa enskilda förmåner, t.ex. assistansersättning, framstår betydelsen av sådana uppgifter som ringa i den meningen att de inte förbättrar kontrollmöjligheterna. För andra förmåner, t.ex. sjukersättning och lönegaranti, är det svårbedömt vilken betydelse som uppgifterna faktiskt skulle ha för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Kunskapen om problematikens omfattning bygger på uppskattningar och i flera avseenden saknas närmare information om hur stor del som orsakas av oriktiga uppgifter som kan kontrolleras med uppgifter om arbetad tid eller om vilken period utbetald ersättning avser. Resonemanget i denna del utvecklas i avsnitt 7.6.1.

En uppgiftsskyldighet för arbetsgivare skulle generellt sett leda till en ökad administration för företag och andra arbetsgivare, särskilt för dem som inte har it-baserade lönesystem. Men det finns också särskilda problem med att lämna uppgifter om arbetad tid respektive om period för utbetald ersättning. Sådana uppgifter är helt enkelt inte tillgängliga för arbetsgivare i förhållande till samtliga arbetstagare. Ett krav på att lämna uppgift om period för utbetald ersättning kan dessutom medföra att arbetsgivaren behöver ta ställning till tidskrävande och komplicerade bedömningsfrågor.

Av störst betydelse är dock att utredningen bedömer att en uppgiftsskyldighet skulle leda till en betydande insamling och annan behandling av personuppgifter som inte behövs i förhållande till syftet att motverka arbetslivskriminalitet, skattefusk och skatteundandragande samt felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen. Personuppgiftsbehandlingen skulle därför utgöra ett intrång i enskildas integritet som inte kan anses proportionerligt i förhållande till ändamålet med behandlingen. En sådan personuppgiftsbehandling är inte tillåten enligt EU:s dataskyddsförordning. Insamling, särskilt av uppgifter om arbetad tid, skulle också innebära att samtliga anställda mer eller mindre fullständigt kartläggs i detta avseende, oavsett om uppgifterna behövs för kontroll i det enskilda fallet.

De olika aspekterna till grund för utredningens bedömning utvecklas i följande avsnitt.



### 7.6.1 Uppgifter om arbetad tid och period för utbetald ersättning i förhållande till olika kontrollbehov

**Utredningens bedömning:** Uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen om arbetad tid respektive om period för utbetald ersättning skulle beträffande vissa förmåner tydligt kunna ha betydelse för att motverka risken för bidragsbrott och felaktiga utbetalningar. Främst gäller det när risken orsakas av arbete trots förmån.

Samma uppgifter skulle kunna ha betydelse även för viss tillsyn.

#### Kontroll för att motverka arbete trots förmån

Rätten till ersättning enligt ett flertal välfärdsförmåner förutsätter att den som söker ersättning under samma tid av en viss anledning inte har arbetat, har avstått från arbete eller har varit förhindrad att arbeta, t.ex. på grund av nedsatt arbetsförmåga.

När villkoret avser att den enskilde har avstått från arbete är en uppgift om frånvaro på individnivå i arbetsgivardeklarationen träffsäker som kontrollinstrument. Ett sådant villkor gäller för tillfällig föräldrapenning och närståendepenning samt delvis för föräldrapenning (se avsnitt 8.2.1, 7.5 och 9.2.1). En frånvarouppgift är dock inte helt adekvat för kontroll av att den enskilde uppfyller krav på nedsatt arbetsförmåga, vilket gäller för bl.a. sjukpenning, rehabiliteringsersättning, sjukersättning och aktivitetsersättning (se avsnitt 7.4.1). En uppgift om arbetad tid skulle däremot tydligt, som indikation på i vad mån arbetsförmågan är nedsatt, kunna ha betydelse i dessa fall. En sådan uppgift är också adekvat i förhållande till problematiken med arbete trots förmån när det på annat sätt krävs för rätt till ersättning att den enskilde inte samtidigt arbetar. En sådan förutsättning finns när det gäller aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning samt arbetslöshetsersättning och lönegaranti (under uppsägningstid).

Uppgifter om period för utbetald ersättning kan på likartat sätt som uppgifter om arbetad tid ge relevant information för kontroll av att den enskilde som söker eller har beviljats en förmån inte har arbetat under samma tid.

Det står alltså klart att en uppgift om arbetad tid eller om period för utbetald ersättning per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen kan ha en tydlig betydelse för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott på grund av arbete trots förmån. Omfattningen på den problematik som skulle kunna motverkas varierar dock mellan olika förmåner. För arbetslöshetsersättningens del framstår det som att arbete trots förmån leder till felaktiga utbetalningar om ett i sammanhanget ringa belopp. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har i en rapport<sup>15</sup> i november 2022 punktskattat de felaktiga utbetalningarna av arbetslöshetsersättning under 2021 till 564 miljoner kronor. De sökande bedöms av IAF ha orsakat felaktiga utbetalningar om ungefär 285 miljoner kronor, varav 125 miljoner kronor är hänförliga till misstänkt avsiktliga fel. I studien till grund för rapporten var vissa orsaker till felaktiga utbetalningar inte möjliga att studera empiriskt. Det gällde bl.a. förekomst av oriktiga intyg eller intyg med felaktigheter samt om den sökande har haft arbetsinkomster vid sidan av arbetslöshetsersättning, dvs. arbete trots förmån. Dessa orsaker bedöms av IAF ha lett till felaktiga utbetalningar om cirka 44 miljoner kronor.

Enligt Försäkringskassan är förekomsten av arbete trots förmån däremot en betydande risk för felaktiga utbetalningar av ersättning enligt de förmåner som Försäkringskassan administrerar.<sup>16</sup> Framför allt gäller detta för sjukpenning. För år 2021 har Försäkringskassan punktskattat att 882 miljoner kronor betalades ut felaktigt inom förmånen på grund av den orsaken. Beloppet motsvarar 2,6 procent av de totala försäkringsutgifterna.<sup>17</sup> Även för aktivitets- och sjukersättning bedömer Försäkringskassan att arbete trots förmån är en väsentlig risk för felaktiga utbetalningar. Inom dessa förmåner handlar det dock om betydligt lägre uppskattade totala belopp. Försäkringskassan har för år 2021 punktskattat att arbete trots förmån medförde felaktiga utbetalningar om 3,3 miljoner kronor inom aktivitetsersättning och 31 miljoner kronor inom sjukersättning.<sup>18</sup> Beloppen motsvarar cirka 0,1 procent av de totala försäkringsutgifterna för respektive förmån.

För de andra förmåner som administreras av Försäkringskassan, fränsett föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning, är det baserat

---

<sup>15</sup> IAF, rapport 2022:13, *Felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen 2021*.

<sup>16</sup> Försäkringskassan (2022), Årsredovisning 2021 s. 120.

<sup>17</sup> Försäkringskassan, PM 2023:2, *Felaktiga utbetalningar av sjukpenning*, s. 16 och 19.

<sup>18</sup> Försäkringskassan, PM 2023:7, *Felaktiga utbetalningar av aktivitetsersättning och sjukersättning*, s. 18 f.

på de uppskattningar som finns svårt att bedöma i vilken omfattning arbete trots förmån leder till felaktiga utbetalningar. Detsamma gäller för lönegaranti. En del av den problematik som är relaterad till arbete trots förmån – för alla berörda förmåner – kan vidare hänga samman med svartarbete och kan därför inte upptäckas med ytterligare uppgifter i arbetsgivardeklarationen (se avsnitt 7.1.4).<sup>19</sup>

### Kontroll av uppgifter om arbetad tid

Uppgifter om arbetad tid har för vissa förmåner enligt SFB betydelse för rätten till ersättning och beräkningen av ersättningens storlek, t.ex. när sjukpenning arbetstidsberäknas. För sjukpenning har Försäkringskassan punktskattat att felaktiga utbetalningar om 47 miljoner kronor under 2021 orsakades av oriktiga uppgifter från enskild om arbetstid eller arbetsuppgifter,<sup>20</sup> vilket motsvarar cirka 0,14 procent av de totala försäkringsutgifterna. Det finns dock inte någon generell undersökning av i vilken utsträckning bidragsbrott och felaktiga utbetalningar orsakas av att enskilda lämnar oriktiga uppgifter om arbetad tid. Även om sådana uppgifter i arbetsgivardeklarationen kan vara värdefulla för att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar i detta avseende är därför problematikens omfattning – och därmed uppgifternas betydelse – svårbedömd.

### Kontroll av uppgifter till grund för sjukpenninggrundande inkomst

Den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI), som ligger till grund för bl.a. sjukpenning och föräldrapenning, är den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete (25 kap. 2 § SFB).<sup>21</sup> För att SGI ska kunna fastställas krävs bl.a. att den försäkrades årliga inkomst kommer från arbete som kan antas vara under minst sex månader i följd eller vara årligen återkommande (25 kap. 3 § SFB). Det är inkomsterna i pengar som ska

<sup>19</sup> KUT-delegationen bedömde att svartarbete stod för närmare 12 procent av de totalt uppskattade felaktiga utbetalningarna, SOU 2019:59 s. 131.

<sup>20</sup> Försäkringskassan, PM 2023:2 s. 25.

<sup>21</sup> Ett förändrat regelverk för den sjukpenninggrundande inkomsten har föreslagits i SOU 2023:30, *Ett trygghetssystem för alla – nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst*.

antas vara i sex månader i följd eller vara årligen återkommande.<sup>22</sup> Bedömningen är alltså framåtblickande. Om det saknas tillräckliga uppgifter för att kunna göra ett säkert antagande om vad den försäkrade kommer att tjäna under de kommande sex månaderna beaktas dock de inkomster som den försäkrade haft tidigare och även då för en period om sex månader.<sup>23</sup>

Försäkringskassan har redan i dag tillgång till de uppgifter om ersättning som lämnas per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen om de behövs i ärenden om bestämmande av SGI. Även uppgifter om period för utbetald ersättning är dock relevanta.

Det finns inte något underlag för att värdera i vad mån oriktiga uppgifter från enskilda om vilken period utbetald ersättning avser orsakar felaktiga utbetalningar. Även om uppgifter i det avseendet kan vara värdefulla för att motverka en sådan problematik, är det därför svårt att bedöma vilken betydelse som uppgifterna skulle ha om de lämnades i arbetsgivardeklarationen.

### Kontroll av uppgifter om utförd assistans

För assistansersättningen har uppgifter om assistenters arbetade tid en central betydelse i Försäkringskassans prövning av om assistans har utförts och ersättning ska betalas ut. Redan i dag finns krav på att den som är arbetsgivare eller uppdragsgivare åt en personlig assistent ska lämna uppgifter om bl.a. den arbetstid som assistenten har arbetat hos en assistansberättigad. Dessutom ska assistenten bestryka uppgifterna. Det kan därför ifrågasättas om oriktiga uppgifter i tidsredovisningar skulle kunna upptäckas genom att det införs en skyldighet för den som betalar ut lön till assistenter att också redovisa deras arbetade tid i arbetsgivardeklarationen. Om samstämmiga uppgifter lämnas i arbetsgivardeklarationen och tidsredovisningen till Försäkringskassan ökar inte möjligheterna att upptäcka fel. Uppgifter om arbetad tid skulle visserligen kunna ha betydelse i de fall uppgifter som lämnats i tidsredovisningen till Försäkringskassan avviker från uppgifter som lämnats i arbetsgivardeklarationen till Skatteverket. Det framstår dock inte som troligt att en sådan bristande överensstämmelse skulle vara vanlig när det handlar om uppgifter

<sup>22</sup> Försäkringskassan, FKRS 2021:03, *Fastställande av sjukpenninggrundande inkomst (SGI)*.

<sup>23</sup> Försäkringskassan, FKRS 2021:03 och Vägledning 2004:5, *Sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid*.

som avsiktligt är oriktiga i syfte att utverka ersättning som det inte finns rätt till.

Utredningen anser att det inte är tydligt att ett krav på att uppgifter om assistenters arbetade tid ska lämnas i arbetsgivardeklarationen skulle kunna motverka felaktiga utbetalningar som beror på att assistans inte har utförts.

### Kontroll av att lönegarantianspråk baseras på verklig anställning

Lönegarantiregelverket har bedömts vara utsatt för omfattande missbruk, bl.a. genom brottsliga angrepp.<sup>24</sup> Riksrevisionen bedömer att det finns indikationer på missbruk i storleksspannet 6–9 procent av den utbetalda lönegarantiersättningen i konkurser, vilket motsvarar 100–150 miljoner kronor under ett genomsnittligt år. Eftersom lönegaranti kan kvalificera för ersättning från andra välfärdssystem, såsom arbetslöshetsersättning och pension, riskerar missbruk av lönegarantin att även medverka till felaktiga utbetalningar av andra typer av ersättningar.<sup>25</sup>

Orsaker till felaktiga utbetalningar av lönegaranti kan vara t.ex. att personer som aldrig har arbetat, eller som har arbetat mot s.k. svart betalning, skrivs in som anställda inför en konkurs.<sup>26</sup> Riksrevisionen bedömer att den starkaste indikatorn för att lönegaranti betalats ut på felaktiga grunder är att mottagaren inte har någon registrerad lön från arbetsgivaren som gått i konkurs. Närmare sju procent av mottagarna av lönegaranti i konkurser har inte fått någon redovisad lön från arbetsgivaren.<sup>27</sup>

Redan de uppgifter om ersättning m.m. som enligt nuvarande reglering ska lämnas per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen kan ge en tydlig indikation på om ett framställt lönegarantianspråk baseras på en verklig anställning eller inte och därmed motverka felaktiga utbetalningar. Skatteverket har föreslagit ändringar i förfarandet om lönegaranti som innefattar att bl.a. konkursförvaltare och rekonstruktörer, som oftast beslutar om lönegaranti, ska

<sup>24</sup> Bl.a. SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, s. 233 ff., och Riksrevisionen, RIR 2022:4, *Den statliga lönegarantin – förekomst av missbruk och myndigheternas kontrollarbete*.

<sup>25</sup> Riksrevisionen, RIR 2022:4 s. 7 och 84.

<sup>26</sup> Brå, rapport 2016:10, *Kriminell infiltration av företag*, s. 76.

<sup>27</sup> Riksrevisionen, RIR 2022:4 s. 35.

kunna få tillgång till dessa uppgifter.<sup>28</sup> Förslaget innebär att uppgifterna skulle kunna användas för kontroll.

En uppgift i arbetsgivardeklarationen också om arbetad tid skulle kunna tydliggöra under vilken period berörd person har arbetat och därmed, genom att i viss mån ytterligare öka kontrollmöjligheterna, motverka felaktiga utbetalningar. Detsamma gäller för en direkt uppgift om period för utbetald ersättning. Det är dock svårt att bedöma hur betydelsefulla sådana uppgifter skulle vara. Närmast framstår värdet av dem som begränsat i förhållande till betydelsen av tillgång till information om utbetald ersättning.

### **Kontroll av arbetsgivarintyg till grund för arbetslöshetsersättning**

De arbetsrelaterade uppgifter som enligt nuvarande reglering behövs för att bedöma om en person uppfyller villkoren för att ha rätt till arbetslöshetsersättning får arbetslöshetskassorna del av främst genom att sökanden ska ge in arbetsgivarintyg från tidigare arbetsgivare. Arbetslöshetskassorna får alltså redan genom nuvarande system del av uppgifter om tidigare arbetad tid, frånvaro och lön etc. direkt från sökandens arbetsgivare. Frågan om det i dessa avseenden bör lämnas ytterligare uppgifter i arbetsgivardeklarationen tar därför närmast sikte på vilka uppgifter som skulle kunna vara betydelsefulla för att effektivt motverka arbetslivskriminalitet, felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott som beror på felaktigheter i arbetsgivarintygen eller falska sådana intyg.

Arbetsgivardeklarationerna kan redan med de uppgifter som lämnas i dag, dvs. bl.a. uppgifter om utbetalda ersättningar per betalningsmottagare, användas för att stämma av att uppgifterna i arbetsgivarintyget är rimliga. Ersättningar i arbetsgivardeklarationerna redovisas dock enligt kontantprincipen, dvs. för den period som ersättningen har betalats ut. Av arbetsgivardeklarationen framgår alltså inte när det aktuella arbetet som ersättningen avser har utförts, vilket har betydelse för att pröva om arbetsvillkoret är uppfyllt. Det framgår inte heller vilken omfattning som arbetet har haft. För att ytterligare kunna använda arbetsgivardeklarationen som kontrollverktyg för att stämma av att uppgifterna i arbetsgivarintyget är korrekta krävs

---

<sup>28</sup> Skatteverkets promemoria den 3 juni 2022, *Lönegaranti*, bilaga till dnr 8-1289519.

därmed att det i deklARATIONEN även anges den anställdes arbetade tid (och frånvaro) för viss angiven period.<sup>29</sup> Om det i arbetsgivardeklARATIONEN också skulle lämnas uppgift om period för utbetald ersättning, skulle även kontroll av uppgifter i arbetsgivarintyg om avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön vara möjlig.

Redan de uppgifter som enligt nuvarande reglering ska lämnas per betalningsmottagare gör dock rimlighetsavvägningar av uppgifter i arbetsgivarintyg möjliga. Ytterligare uppgifter i arbetsgivardeklARATIONEN skulle endast leda till en begränsat ökad kontrollmöjlighet i förhållande till arbetsgivarintygen.

Det framstår dessutom som att det endast är felaktiga utbetalningar om en mindre omfattning som beror på oriktiga uppgifter i arbetsgivarintyg eller falska sådana intyg (se ovan). Utredningen bedömer därför att den ökade kontrollmöjlighet som ytterligare uppgifter i arbetsgivardeklARATIONEN skulle medföra endast skulle ha en begränsad effekt vad gäller att motverka arbetslivskriminalitet, felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott.

### **Kontroll vid utbetalning av stöd för att stimulera anställningar**

Felaktiga utbetalningar av lönesubventionerande stöd som orsakas av arbetsgivare kan bero på oriktiga uppgifter i ansökningar eller underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden. De oriktiga uppgifterna eller underlåtenheten kan avse flera olika slags omständigheter av betydelse för rätten till stöd. Många av dessa är arbetsrelaterade, men de är generellt sett inte av det slaget att ytterligare uppgifter i arbetsgivardeklARATIONEN skulle kunna motverka problematiken. Det gäller inte minst eftersom det är arbetsgivaren som både ansöker om stöd och lämnar arbetsgivardeklARATIONER. En arbetsgivare som avsiktligt vill lämna oriktiga uppgifter skulle alltså kunna göra det både i sin ansökan och i arbetsgivardeklARATIONEN. På motsvarande sätt kan en avsiktlig underlåtenhet att informera Arbetsförmedlingen om ändrade förhållanden understödjas av uppgifter som lämnas i arbetsgivardeklARATIONEN.

Ett tidigare problem, som uppmärksammades inom ramen för KUT-delegationens arbete, har varit att arbetsgivare inte redovisat

---

<sup>29</sup> Jfr IAF, rapport 2022:11, *Analyser av arbetslöshetskassornas kontrollarbete*, s. 5.

arbetsgivaravgifter till Skatteverket motsvarande de löner som angetts när utbetalning av stöd rekviderats. De uppgifter om lön och sociala avgifter som arbetsgivare lämnat till Arbetsförmedlingen när utbetalning av stöd rekviderats kan alltså ha varit felaktiga. Sedan några år är det dock de uppgifter som arbetsgivare lämnar per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen som läggs till grund för utbetalningen av stöd (se avsnitt 5.2.4).

En orsak till felaktiga utbetalningar kan vara att arbetstagaren som stödet avser inte har haft något verkligt arbete hos arbetsgivaren, trots arbetsgivarens uppgift om utbetald ersättning i arbetsgivardeklarationen. Det kan t.ex. röra sig om en skenanställning i syfte att felaktigt utverka stöd. Ytterligare uppgifter i arbetsgivardeklarationen om arbetad tid och vilken period utbetald ersättning avser skulle kunna innebära en ökad möjlighet att kontrollera att arbete faktiskt utförts. I fall av skenanställningar eller liknande kan dock antas att arbetsgivaren skulle lämna oriktiga uppgifter även i det avseendet. Värdet av ytterligare uppgifter för att motverka felaktiga utbetalningar av sådana orsaker framstår därför som ringa.

## Tillsyn

Arbetstidslagstiftningen, bl.a. arbetstidslagen (1982:673), innehåller bestämmelser om arbetstidens längd och förläggning. Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över att regleringen följs. Förutsättningarna för den tillsynen skulle förbättras om uppgifter om arbetad tid lämnades i arbetsgivardeklarationen och var tillgängliga för Arbetsmiljöverket. Sådana uppgifter skulle också kunna motverka överträdelser av arbetstidslagstiftningen. I vilken grad uppgifter om arbetad tid skulle få betydelse är dock svårbedömt eftersom en granskning i regel bör kräva ytterligare information, bl.a. eftersom arbetstidslagen kan avtalas bort genom kollektivavtal.

Även förutsättningarna för den tillsyn som bedrivs av Inspektionen för vård och omsorg inom socialtjänsten och verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade skulle kunna förbättras med tillgång till uppgifter om arbetad tid eller om period för utbetald ersättning. Informationen kan vara relevant för att analysera med vilken kvalitet verksamhet utövas.<sup>30</sup> Det finns dock

---

<sup>30</sup> Jfr IVO (2020), rapporten *Mot ett datadrivet arbetsstätt*.



inte underlag för att därav dra några närmare slutsatser om uppgifternas värde när det gäller att motverka arbetslivskriminalitet.

### 7.6.2 Administrativ börda för utbetalare

**Utredningen bedömning:** En skyldighet för arbetsgivare och andra utbetalare att lämna uppgifter om arbetad tid eller period för utbetald ersättning per betalningsmottagare skulle innebära en betydande administrativ börda.

Det finns inte något generellt krav på att arbetsgivare ska dokumentera vilka tider en anställd har arbetat. För anställda med fastlagda scheman och reglerade arbetstider kan arbetsgivaren dock normalt antas ha tillgång till uppgifter om den anställdes arbetade tid. Särskilt gäller detta för anställda med timlön, där ersättningens storlek har en direkt koppling till den anställdes arbetade tid. Uppgifterna finns i dessa fall vanligen inlagda i arbetsgivarens lönesystem. Emellertid blir det allt vanligare med anställningsvillkor där arbetstiden är mer eller mindre oreglerad, t.ex. gäller detta för anställda som har flextid eller förtroendearbetstid. Flextid innebär att den anställde, inom vissa angivna ramar, själv har rätt att bestämma hur arbetstiden förläggs. Vid förtroendearbetstid har den anställde med hänsyn till arbetsuppgifterna förtroende att själv disponera arbetstiden. Vid sådana förhållanden är det inte alltid som arbetsgivaren har kunskap om – eller intresse av att veta – vilka specifika tider som den anställde har arbetat, då det inte har någon direkt koppling till den lön som betalas ut. Att ställa krav på att uppgifter om arbetad tid ska lämnas kan därmed antas innebära en betydligt ökad administrativ börda för arbetsgivare där anställda har mer eller mindre fria arbetstider.

Arbetsgivaravgifter ska som huvudregel, förutom av arbetsgivare, även betalas av uppdragsgivare för ersättning till uppdragstagare som inte är godkända för F-skatt. Med uppdragstagare avses fysiska personer som, utan att vara anställda, utför ett uppdrag eller annat tillfälligt arbete åt någon. En uppdragstagare kännetecknas bl.a. av att denne, till skillnad från en arbetstagare, själv beslutar om när och var uppdraget ska utföras utan kontroll eller arbetsledning från uppdragsgivaren. Det ligger därmed i uppdragsförhållandets natur att

uppdragsgivaren saknar tillgång till uppgifter om under vilken tid uppdragstagaren har utfört uppdraget.

Utredningen konstaterar att det alltså finns flera situationer där det är osäkert om en arbetsgivare, eller den som av annat skäl är skyldig att redovisa utbetald ersättning i en arbetsgivardeklaration, på ett enkelt sätt har tillgång till specificerade uppgifter om betalningsmottagarens arbetade tid.

När det gäller uppgift om period för utbetald ersättning kan ett sådant uppgiftskrav dessutom leda till att arbetsgivaren ställs inför flera svåra bedömningar, särskilt för arbetsgivare vars anställda har månadslön. Månadslön betalas vanligtvis ut redan under intjänandemånaden, dvs. i viss mån i förskott. Förfarandet medför att lönekorrigeringar regelbundet behöver göras i efterhand och vanligtvis påverkar lönens storlek för månaden efter intjänandemånaden. Det kan därför bli både komplext och tidskrävande för arbetsgivaren att hänföra utbetald lön till rätt period. Om en anställd exempelvis har arbetat övertid under månad 1 betalas övertidsersättningen eventuellt ut först under månad 2. Den anställde har därmed fått ersättning under månad 2 som egentligen avser arbete som har utförts under månad 1. Samma situation uppstår om den anställde på grund av kollektivavtal får sjuklön eller utfyllnadsersättning vid vård av barn. Förhållandena blir däremot de motsatta om den anställde under månad 1 i stället har behövt avstå arbete p.g.a. exempelvis sjukdom eller vård av barn. Löneavdraget sker då först månad 2.

Svårigheter med periodisering kan även uppstå vid utbetalning av semesterersättning eller retroaktiv lön. Det är heller inte ovanligt att den anställdes ersättning inte enbart baseras på arbetad tid utan även, i större eller mindre omfattning, på den anställdes prestation. Det kan röra sig om ersättning i form av t.ex. ackord, provision och bonus. Ersättningens storlek kan bero på faktorer som hur väl den anställde har lyckats med försäljning, kunder, arbetsmiljö, produktion, kvalitet, ekonomi eller annan resurshantering. Ersättningar kan också påverkas av hur företaget som helhet utvecklas. Beroende på villkoren för ersättningen kan det bli mer eller mindre besvärligt för arbetsgivaren att hänföra den till en viss period.

Vidare finns det ersättningsformer som i regel inte alls är möjliga att hänföra till en viss period. Detta är t.ex. fallet med avgångsvederlag, som är en ersättning som arbetsgivare kan betala ut vid uppsägning, men som inte är direkt kopplad till utfört arbete.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att en skyldighet för arbetsgivare och andra utbetalare att lämna uppgifter om arbetad tid eller period för utbetald ersättning per betalningsmottagare skulle innebära en betydande administrativ börda.

### 7.6.3 Skydd för den personliga integriteten

**Utredningens bedömning:** Ett krav på att uppgifter om arbetad tid eller period för utbetald ersättning ska lämnas i arbetsgivardeklarationen skulle medföra att en stor mängd överflödigt information om enskilda samlas in. En sådan personuppgiftsbehandling skulle utgöra ett intrång i den enskildes integritet som inte kan anses proportionerligt i förhållande till ändamålet med behandlingen. Personuppgiftsbehandlingen skulle också strida mot principen om uppgiftsminimering.

Om krav ställs på att arbetsgivare ska lämna tidsrelaterad information avseende alla anställda i arbetsgivardeklarationen kommer personuppgifter för ett stort antal enskilda att samlas in och behandlas i Skatteverkets databas (beskattningsdatabasen). Eftersom det huvudsakliga syftet med en insamling av uppgifterna är att de ska kunna användas som kontrollverktyg för andra myndigheter än Skatteverket behöver det finnas bestämmelser som gör det möjligt att uppgifterna automatiskt kan lämnas ut till aktuella myndigheter. Personuppgifterna får därmed större spridning än om de enbart skulle ha behandlats hos en myndighet.

Automatiserad behandling av stora mängder personuppgifter kan medföra risker från integritetssynpunkt. Ett omfattande elektroniskt utlämnande av personuppgifter ger mottagaren möjligheter att bearbeta information genom att t.ex. samköra den med sina egna register. Uppgifter som samlas tillsammans med andra uppgifter kan skapa en totalbild av en människas enskilda förhållanden och leda till att statens kännedom om personens privata förhållanden ökar, vilket kan innebära ett intrång i den enskildes personliga integritet.

Hur integritetskänslig personuppgiftsbehandlingen kan bedömas vara i det enskilda fallet beror bl.a. på vilken typ, samt mängden av, uppgifter som skulle komma att samlas in. Uppgifter om arbetad tid eller period för utbetald ersättning kan inte i sig ses som särskilt kän-

liga personuppgifter. Kontinuerlig insamling av all den anställdes arbetade tid innebär dock en omfattande kartläggning av den enskildes förhållanden i detta avseende.

Omfattningen av de uppgifter som samlas in skulle avsevärt kunna begränsas om uppgiftskravet kan utformas på ett sådant sätt att uppgifter endast lämnas för anställda som kan antas komma att ansöka om en ersättning från någon av de välfärdssystem där uppgifterna kan bli aktuella för kontroll. För uppgifter om arbetad tid eller period för utbetald ersättning är dock en sådan utformning mycket svår, om ens möjlig, att genomföra. Det är i många fall inte möjligt att i förväg på ett för arbetsgivaren okomplicerat sätt skilja ut de arbetstagare för vilka uppgifterna skulle vara relevanta. Det är inte heller lämpligt att arbetsgivaren skulle behöva ha ansvar för att göra ett sådant urval avseende de anställda. Ett sådant ansvar skulle också innebära ytterligare administration för arbetsgivaren. Från ett integritetsperspektiv är det dessutom orimligt att arbetsgivaren skulle undersöka om dennes anställda tänker söka förmåner från välfärdssystemen. Ett krav på arbetsgivaren att lämna uppgift om arbetstagares arbetade tid eller om period för utbetald ersättning kan alltså svårligen utformas på annat sätt än att alla anställda skulle omfattas av uppgiftskravet. Följden blir att en mycket stor mängd uppgifter om enskilda, som inte är relevanta för kontroll, skulle komma att samlas in.

För att belysa detta kan som exempel nämnas att det under 2021 var sammanlagt cirka 944 000 personer som tog emot någon av förmånerna graviditetspenning, sjukpenning, rehabiliteringspenning, aktivitetsersättning eller sjukersättning.<sup>31</sup> Under samma år erhöll närmare 313 000 personer ersättning från någon arbetslöshetskassa.<sup>32</sup> Detta är förmåner där uppgifter om arbetad tid eller period för utbetald ersättning skulle kunna vara av betydelse för att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott.

Det totala antalet anställda i Sverige – för vilka uppgifter alltså skulle behöva lämnas – uppgick enligt statistik från Statistiska centralbyrån till cirka 5 050 000 personer under fjärde kvartalet 2022. En väsentlig andel av de personer som tagit emot någon av de ovan nämnda ersättningsformerna kan antas sakna anställning och ingår därmed inte i denna statistik. Detta innebär att arbetsgivare för de allra flesta an-

<sup>31</sup> Totalt 944 058 personer, varav 37 754 fick graviditetspenning, 619 143 sjukpenning, 10 290 rehabiliteringspenning, 36 001 aktivitetsersättning och 240 870 sjukersättning, se Försäkringskassan (2022), *Socialförsäkeringen i siffror 2022*.

<sup>32</sup> 312 618 personer enligt statistik från IAF.

ställda skulle lämna uppgifter som aldrig kommer att bli aktuella att använda för kontroll.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att ett krav på arbetsgivaren att för varje betalningsmottagare lämna uppgifter om arbetad tid och period för utbetald ersättning i arbetsgivardeklarationen skulle innebära ett intrång i enskildas integritet som inte är proportionerligt i förhållande till ändamålet med att uppgifterna samlas in. En sådan personuppgiftsbehandling strider enligt utredningen också mot principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c i EU:s dataskyddsförordning (se avsnitt 10.1). Detta då uppgifter skulle komma att samlas in för alla arbetstagare och uppdragstagare, oberoende av om de kan antas komma att ansöka om ersättning enligt någon förmån för vilka uppgifterna behövs ur kontrollsyfte. Visserligen omfattas, som huvudregel, den som utför arbete i Sverige av de arbetsbaserade förmånerna enligt SFB och kan också komma i fråga för ersättning enligt andra förmånssystem. Behovet av kontroll finns dock endast i förhållande till dem som faktiskt ansöker om ersättning. De personuppgifter som skulle komma att behandlas är alltså för omfattande i förhållandet till det ändamål för vilket de skulle behandlas.

## 7.7 Uppgift om förekomst av A1-intyg

**Utredningens bedömning:** Det bör inte införas en skyldighet att lämna uppgift om förekomst av A1-intyg i arbetsgivardeklarationen.

En anställd eller en egenföretagare från en annan EU/EES-medlemsstat, Schweiz eller Storbritannien omfattas under vissa förutsättningar av det egna landets eller någon annan medlemsstats sociala trygghetssystem, även om arbete utförs i Sverige. I dessa fall ska sociala avgifter inte betalas i Sverige utan i det andra landet. Arbetsgivare ska dock i regel göra skatteavdrag på ersättning för arbete utfört i Sverige. Ersättningen och skatteavdraget ska redovisas per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen.

Ett s.k. A1-intyg visar vilket lands lagstiftning om social trygghet som gäller för arbetstagare och egenföretagare som rör sig inom EU/EES, Schweiz och Storbritannien. Socialavgifter ska betalas i det land som utpekats som behörigt enligt ett A1-intyg. Det landet blir också som huvudregel ansvarigt för att utbetala eventuella ersätt-

ningar och bidrag vid t.ex. sjukdom, arbetslöshet och föräldraskap enligt villkoren som gäller i den nationella lagstiftningen. Den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig ska utfärda ett A1-intyg där detta framgår, om den berörda personen eller arbetsgivaren begär det. För den berörda personen eller arbetsgivaren finns en skyldighet att anmäla situationen till den behöriga myndigheten i landet vars lagstiftning är tillämplig (eller bosättningslandet vid arbete i två eller flera länder).<sup>33</sup> Ett A1-intyg ska godtas av de andra medlemsstaternas institutioner så länge som det inte dras tillbaka eller förklaras ogiltigt av den medlemsstat som utfärdat intyget.<sup>34</sup>

Försäkringskassan är behörig att ta emot A1-intyg som utfärdats i andra medlemsstater, bl.a. för arbetstagare och egenföretagare som är utsända för att arbeta i Sverige. Försäkringskassan ska aviseras av behörig utländsk institution i alla de fall som ett sådant intyg utfärdats för personer som utför arbete i Sverige.<sup>35</sup> Det innebär i praktiken att Försäkringskassan ska godta ett A1-intyg från ett annat medlemsland och normalt inte bevilja förmåner under perioden det andra landets lagstiftning gäller. Under samma period ska inte heller Skatteverket påföra socialavgifter och de svenska arbetslöshetskassorna betala ut ersättning.

Hanteringen av A1-intyg har tidigare varit helt pappersbaserad. Numera görs däremot i princip all överföring av information via EESSI, som är ett elektroniskt utbyte av socialförsäkringsinformation mellan myndigheter i EU/EES, Schweiz och Storbritannien. Fortfarande kan en del information komma in till Försäkringskassan i pappersform, men det hör till ovanligheterna.

Försäkringskassan fick år 2021 över 200 000 aviseringar via EESSI om att institutioner i andra medlemsländer utfärdat A1-intyg för arbete i Sverige. De flesta aviseringarna rör personer som inte är folkbokförda i Sverige och som saknas i Försäkringskassans system sedan tidigare. Utöver aviseringarna mottogs under samma år cirka 76 500 A1-intyg i fysisk form.<sup>36</sup> Intygen i pappersform blir inte före-

<sup>33</sup> Artikel 15.1 och 16.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

<sup>34</sup> Artikel 5.1 och 19.2 i förordningen 987/2009.

<sup>35</sup> Försäkringskassans rapport den 7 juni 2022, *Hantering av intyg A1*, dnr FK 2022/003893, s. 16. Enligt artikel 15.1 i förordningen 987/2009 ska institutionen som utfärdat ett A1-intyg utan dröjsmål göra information om den lagstiftning som ska tillämpas på den berörda personen tillgänglig för den institution som har utsetts av den behöriga myndigheten i den medlemsstat där arbetet utförs.

<sup>36</sup> Försäkringskassans rapport den 7 juni 2022, *Hantering av intyg A1*, dnr FK 2022/003893, s 21 f.

mål för registrering eller någon annan digital hantering hos Försäkringskassan men en funktion för att skanna in dem är under utveckling. Intygen sorteras in i ett arkiv under land och år och arkiveras manuellt. De hittillsvarande rutinerna för att ta emot A1-intyg medför att Försäkringskassan har ytterst begränsade möjligheter att vid behov eller vid en förfrågan ta fram ett A1-intyg som har utfärdats av en annan medlemsstat eller att följa upp specifika ärenden.<sup>37</sup>

Försäkringskassan har en ambition om att digitalt, via en fråga/svar-tjänst, kunna dela information om både svenska A1-intyg och sådana intyg som utfärdats av institutioner i andra medlemsländer med andra myndigheter och arbetslöshetskassorna i Sverige. En sådan hantering ligger dock längre fram i tiden efter att Försäkringskassan i ett första steg fått till stånd en automatiserad hantering av inkommande A1-intyg och motsvarande information via EESSI. En svårighet är att de flesta personerna med utländska A1-intyg saknar personnummer eller samordningsnummer. Det medför att det inte finns något gemensamt identifieringsnummer som kan användas mellan myndigheterna.<sup>38</sup>

En uppgift per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen om förekomst av A1-intyg när arbetsgivaren har deklarerat att ersättning är skattepliktig men inte avgiftspliktig skulle förbättra förutsättningarna för Skatteverkets kontrollverksamhet. En sådan uppgift skulle direkt göra det möjligt för Skatteverket att identifiera anställda för vilka ett A1-intyg saknas, enligt arbetsgivaren. För dessa fall kan det vara särskilt motiverat – för att motverka och upptäcka skatteundandragande och skattefusk – att Skatteverket utreder om arbetsgivarens redovisning av ersättningen såsom icke avgiftspliktig är korrekt. Ett krav på att lämna uppgiften i arbetsgivardeklarationen skulle också i förhållande till arbetsgivare kunna inskräpa vikten av att det finns ett A1-intyg när ersättning redovisas som skattepliktig men inte avgiftspliktig. Ett minskat behov för Skatteverket att ställa frågor om A1-intyg, som följd av en uppgift i arbetsgivardeklarationen, skulle dessutom leda till en minskad administration för arbetsgivare.

Uppgiften skulle även kunna ha en viss betydelse för andra myndigheter och arbetslöshetskassor. För Pensionsmyndigheten behövs information om A1-intyg vid fastställande av försäkringsperioder till grund för beräkning av pension. För arbetslöshetskassorna är en

<sup>37</sup> ISF, rapport 2015:11, *Intyg om socialförsäkringstillhörighet*, s. 65.

<sup>38</sup> Försäkringskassans rapport den 7 juni 2022, *Hantering av intyg A1*, dnr FK 2022/003893, s. 5.

uppgift om A1-intyg bl.a. en viktig impuls om att rätt till arbetslöshetsersättning saknas i Sverige. Arbetsmiljöverket utövar tillsyn av utstationerade arbetsgivare och kan ibland behöva utreda om en utstationering som anmäls är korrekt. I en sådan utredning skulle uppgift om A1-intyg kunna ha ett visst bevisvärde.

Utredningen anser dock att det inte finns tillräckliga skäl för att en uppgift om förekomst av A1-intyg ska lämnas i arbetsgivardeklarationen. Information om för vilka personer sådana intyg har utfärdats finns redan i dag hos Försäkringskassan, även om det för närvarande finns svårigheter att sammankoppla Försäkringskassans information om A1-intyg med svenska registeruppgifter om identitet. Om den informationen görs enkelt sökbar och digitalt tillgänglig för andra myndigheter i enlighet med Försäkringskassans ambition, skulle det vara möjligt för t.ex. Skatteverket att undersöka om ett A1-intyg har utfärdats för en viss person för vilken en arbetsgivare har redovisat ersättning som inte är avgiftspliktig. En förbättrad kontroll skulle alltså kunna uppnås utan den ökade administration och personuppgiftsbehandling som en ytterligare uppgift i arbetsgivardeklarationen skulle medföra för företag och andra arbetsgivare. Att kräva en sådan uppgift från arbetsgivaren, när den redan finns hos Försäkringskassan, är inte heller i linje med regeringens förenklingspolitik, som bl.a. innefattar det långsiktiga målet att företagen ska lämna en uppgift en gång och till ett ställe.<sup>39</sup> En motsvarande målsättning finns inom EU genom den s.k. engångsprincipen.<sup>40</sup>

## 7.8 Uppgift om arbetstillstånd

**Utredningens bedömning:** Det bör inte införas en skyldighet att lämna uppgift om förekomst av arbetstillstånd i arbetsgivardeklarationen.

De allra flesta som är medborgare i ett land utanför EU, EES eller Schweiz behöver ett arbetstillstånd för att ha rätt att arbeta i Sverige. Arbetstillstånd krävs dock inte för vissa tredjelandsmedborgare, bl.a.

<sup>39</sup> Skr. 2021/22:3, bet. 2021/22:NU16, rskr. 2021/22:191.

<sup>40</sup> Se bl.a. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012.



personer som har permanent uppehållstillstånd och studenter som har uppehållstillstånd för studier på högskolenivå. Även asylsökande är undantagna från kravet på arbetstillstånd under vissa förutsättningar.<sup>41</sup> Det är inte tillåtet att arbeta i Sverige utan arbetstillstånd när sådant krävs och inte heller att anställa en person som saknar föreskrivet tillstånd. Överträdelse kan leda till bl.a. straffrättsliga påföljder.<sup>42</sup> En arbetsgivare är skyldig, innan en utlänning påbörjar en anställning, att kontrollera en handling eller handlingar som visar att utlänningen har föreskrivet tillstånd att vistas och arbeta här eller är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Arbetsgivaren ska också under anställningstiden och minst tolv månader därefter behålla en kopia av eller ett utdrag ur handlingarna.<sup>43</sup>

Trots reglerna om arbetstillstånd förekommer att utlänningar som saknar erforderligt sådant tillstånd anställs för arbete i landet. Vid myndighetsgemensamma kontroller som genomförs för att motverka arbetslivskriminalitet är det vanligt att utländsk arbetskraft utan arbetstillstånd upptäcks.<sup>44</sup>

För beskattningen av förvärvsinkomster saknar det betydelse om en utlänning har arbetstillstånd eller inte. En utlänning som arbetar och får lön utan arbetstillstånd, trots att ett sådant tillstånd krävs, ska därför som huvudregel beskattas för inkomsten. En person som behöver ha arbetstillstånd i Sverige eller ett uppehållstillstånd med motsvarande verkan har däremot, med vissa undantag, inte rätt till arbetsbaserade förmåner enligt SFB förrän ett sådant tillstånd har beviljats (6 kap. 14 § SFB). Om en sådan person ändå arbetar och får lön, finns därför inte rätt till bl.a. inkomstgrundad ålderspension baserad på inkomsten. Den läggs dock till grund för Skatteverkets årliga beslut om pensionsgrundande inkomst oavsett förekomsten av ett arbetstillstånd, dvs. Skatteverket kontrollerar inte om utlänningen har haft rätt att vistas eller arbeta i Sverige.<sup>45</sup> Det är i stället först när utlänningen ansöker om pension hos Pensionsmyndigheten som frågan om han eller hon har haft rätt att arbeta i Sverige aktualiseras. Det kan då ha gått många år sedan arbetet utfördes.

---

<sup>41</sup> Bestämmelser om arbetstillstånd finns i bl.a. 2 kap. och 6 kap. utlänningslagen (2005:716) samt 5 kap. utlänningsförordningen (2006:97).

<sup>42</sup> Bl.a. 20 kap. 3 och 5 §§ utlänningslagen.

<sup>43</sup> 6 kap. 13 a § utlänningsförordningen.

<sup>44</sup> Regeringen, *Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet*, juli 2022.

<sup>45</sup> Skatteverkets ställningstagande den 8 mars 2018, *Rätten till PGI när tillstånd att arbeta saknas*, dnr 202 89756-18/11.

En uppgift i arbetsgivardeklarationen som, när det gäller ersättning till en utlänning, korrekt anger om han eller hon har eller saknar föreskrivet arbetstillstånd skulle kunna underlätta Pensionsmyndighetens prövning. En sådan uppgift skulle också kunna vara till nytta inom brottsbekämpande verksamhet.

Utredningen anser dock att det inte finns tillräckliga skäl för att en uppgift om arbetstillstånd ska lämnas i arbetsgivardeklarationen. Det som framför allt talar emot att ställa krav på arbetsgivare att lämna en sådan uppgift – och därigenom öka deras administrativa börda – är att uppgifter om vilka arbetstillstånd som har beviljats redan finns hos Migrationsverket, som är den beslutande myndigheten. I praktiken kan det vara svårt att genom den informationen kontrollera att en viss utlänning har eller inte har arbetstillstånd. Det beror dock närmast på att förfarandet när arbetstillstånd beviljas inte är samordnat med regleringen om samordningsnummer – åtminstone i nuläget (se nedan). Det är enligt utredningens mening inte lämpligt att det förhållandet kompenseras genom en skyldighet för arbetsgivare att lämna uppgift i arbetsgivardeklarationen.

En person som inte är eller har varit folkbokförd får av Skatteverket tilldelas ett samordningsnummer som identitetsbeteckning (18 a § folkbokföringslagen [1991:481]). Om en person beviljas arbets- och uppehållstillstånd i minst ett år och har för avsikt att stanna här i landet under hela den tiden ska personen normalt folkbokföras och därför tilldelas ett personnummer. Personer som beviljas arbetstillstånd men ändå inte ska folkbokföras tilldelas inget samordningsnummer i samband med ärendet om arbetstillstånd, trots att det i prövningen ställs krav på styrkt identitet. Migrationsverket har inte sett något behov av ett nummer i sin verksamhet i samband med handläggning och beslut om arbetstillstånd och har därför inte rekviderat samordningsnummer i samband med detta.<sup>46</sup> I arbetsgivardeklarationen ska betalningsmottagare normalt sett identifieras med namn och personnummer eller samordningsnummer.<sup>47</sup> Om det för en utlänning som är betalningsmottagare inte finns något person- eller samordningsnummer när arbetsgivardeklarationen lämnas, rekviderar Skatteverkets beskattningsverksamhet ett samordningsnummer från folkbokföringsverksamheten i samband med registreringen i beskatt-

---

<sup>46</sup> SOU 2021:57, *Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer*, s. 531 f.

<sup>47</sup> 6 kap. 1 och 2 a §§ skatteförfarandeförordningen (2011:1261).

ningsdatabasen.<sup>48</sup> I dessa fall kan numret dock inte användas för att kontrollera om Migrationsverket har beviljat ett arbetstillstånd.

Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer (Fi 2019:05) lämnade i juni 2021 förslag om ändrade regler om samordningsnummer, bl.a. föreslog utredningen en ny lag om identitetsnummer och samordningsnummer och en ny förordning med samma namn.<sup>49</sup> Utredningsbetänkandet har legat till grund för lagen (2022:1697) om samordningsnummer som träder i kraft den 1 september 2023<sup>50</sup> och en förordning med samma namn och ikraftträdandedatum. Enligt 3 § förordningen (2023:363) om samordningsnummer får bl.a. en person som har beviljats ett arbetstillstånd tilldelas samordningsnummer på begäran av Migrationsverket även om Migrationsverket inte behöver numret i sin verksamhet.

## 7.9 Underrättelse om anställning

### 7.9.1 Ett ändrat förfarande för underrättelser

**Utredningens förslag:** Arbetsgivare ska fullgöra skyldigheten att underrätta Skatteverket om anställning av utlänningar genom att uppgifter lämnas per betalningsmottagare i samband med en arbetsgivardeklaration eller en förenklad arbetsgivardeklaration.

I 7 kap. 1 b § utlänningsförordningen (2006:97) finns bestämmelser om att en arbetsgivare, som anställer en utlänning, under vissa förutsättningar ska underrätta Skatteverket. I korthet gäller detta vid anställning av en utlänning som dels har tillstånd att vistas och arbeta här eller är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd, dels är medborgare i ett annat land än en EU-medlemsstat, EES-stat eller Schweiz.

Underrättelsen ska innehålla vissa identifikationsuppgifter för arbetsgivaren och arbetstagaren samt uppgift om vilken dag anställningen påbörjades.<sup>51</sup>

<sup>48</sup> Prop. 2019/20:190, *Ekonomiskt arbetsgivarbegrepp – förändrade skatteregler vid tillfälligt arbete i Sverige*, s. 89.

<sup>49</sup> SOU 2021:57, *Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer*.

<sup>50</sup> Prop. 2021/22:276, *Stärkt system för samordningsnummer*, bet. 2022/23:SkU4, rskr. 2022/23:40.

<sup>51</sup> 2 § Skatteverkets föreskrifter (SKVFS 2013:7) om arbetsgivares skyldighet att underrätta Skatteverket när utlänning anställs.

Regleringen genomför bestämmelser i sanktionsdirektivet.<sup>52</sup> Enligt artikel 4.1 c i sanktionsdirektivet ska medlemsstaterna ålägga arbetsgivarna att underrätta de behöriga myndigheter som utsetts av medlemsstaterna om inledandet av tredjelandsmedborgares anställning inom en period som varje medlemsstat själv ska fastställa. Av punkt 10 i skälen till direktivet framgår att medlemsstaterna bör få tillåta att en underrättelse om anställning sker inom ramen för andra system för anmälan för att göra den administrativa bördan så liten som möjligt.

Till grund för det sätt på vilket direktivbestämmelsen genomförts låg en målsättning hos regeringen om att underrättelserna skulle bli så lite betungande som möjligt för alla, såväl näringsidkare som privatpersoner och andra. En ordning där arbetsgivare lämnar underrättelser till Skatteverket – i stället för till någon annan myndighet – framstod enligt regeringen som den bästa och mest effektiva lösningen, bl.a. mot bakgrund av att Skatteverket är den enda myndighet som med nödvändighet har en relation med alla arbetsgivare och alla arbetstagare.<sup>53</sup>

I dagsläget lämnas underrättelser till Skatteverket på en särskild blankett. Skatteverkets hantering, som innefattar bl.a. postöppning, scanning och diarietföring, är manuell och tidskrävande. År 2021 inkom cirka 25 000 underrättelser till Skatteverket.

När underrättelseskylldigheten infördes (augusti 2013) fanns inte systemet med uppgifter på individnivå i månatliga arbetsgivardeklARATIONER eller något annat system där förfarandet kunde inordnas. Enligt utredningens mening skulle dock en regelförenkling uppnås om skyldigheten fullgörs genom uppgifter i samband med arbetsgivardeklarationen – eller i förekommande fall en förenklad arbetsgivardeklaration – i stället för genom ett särskilt förfarande.

De anställda som berörs av underrättelser skulle inte påverkas av ett ändrat förfarande. Däremot skulle administrationen för arbetsgivare förenklas, med minskade kostnader som följd. Arbetsgivare skulle nämligen i förhållande till Skatteverket inte längre behöva hantera information om anställda i flera olika förfaranden. Enligt utredningens mening talar starka skäl för att sådana uppgifter som arbetsgivare är skyldiga att lämna till Skatteverket ska kunna lämnas i ett sammanhang när det är möjligt.

<sup>52</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt (sanktionsdirektivet).

<sup>53</sup> Prop. 2012/13:125, *Genomförande av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare*, s. 34 f.

I departementspromemorian *Arbetsplatsinspektioner och höjd särskild avgift* anges att det finns skäl att tro att arbetsgivarna inte fullt ut följer den underrättelseskyldighet i förhållande till Skatteverket som föreskrivs i utlänningsförordningen.<sup>54</sup> I den mån det beror på oaktsamhet skulle en integration med arbetsgivardeklarationen kunna leda till att fler underrättelser görs. Att underrättelser enligt nuvarande system ska lämnas i ett separat förfarande kan nämligen innebära en risk för att arbetsgivare av okunskap eller förbiseende underlåter att fullgöra skyldigheten.

För Skatteverkets del skulle hanteringen av underrättelserna kunna inordnas i administrationen av arbetsgivardeklarationen. Ett ändrat förfarande leder dock enligt Skatteverket inte till någon kostnadsminskning för myndigheten utan tvärtom till ökade kostnader. Anledningen är bl.a. att en ny elektronisk tjänst behöver skapas, vilket medför investerings- och driftskostnader. Vad gäller de kostnaderna bör enligt utredningens mening hänsyn tas till att en elektronisk tjänst kan ge förutsättningar för en enklare och snabbare möjlighet för andra myndigheter som kan ha nytta av uppgifterna i sin verksamhet, främst Polismyndigheten och Migrationsverket,<sup>55</sup> att begära och få ta del av uppgifterna från Skatteverket. En sådan effektivisering kan ha betydelse för viss ärendehandläggning och bidra till arbetet mot arbetslivskriminalitet. Polismyndigheten har uppgett för utredningen att tillgång till uppgifterna via en elektronisk tjänst skulle innebära att avstämning – till skillnad från i dag – kan göras på plats vid en arbetsplatsinspektion och inre utlänningskontroll. Det kan enligt Polismyndigheten leda till att färre personer behöver tas i förvar för utredning om laglig rätt till arbete eller vistelse i Sverige. Även möjligheterna att genomföra träffsäkra skrivbordskontroller kommer enligt Polismyndigheten att förbättras. Polismyndigheten anger att den förenkling som det skulle innebära om myndigheten får ta del av informationen genom en elektronisk tjänst kan effektivisera brottsutredningar och öka möjligheterna till lagföring.

Sammantaget bedömer utredningen att det är lämpligt att arbetsgivardeklarationen används för underrättelser om anställning av utlänningar. Därigenom blir det också möjligt för arbetsgivare att

---

<sup>54</sup> Ds 2017:16, *Arbetsplatsinspektioner och höjd särskild avgift*, s. 21. Se även prop. 2017/18:176, *Utökade möjligheter till arbetsplatsinspektioner*, s. 11.

<sup>55</sup> Prop. 2012/13:125 s. 35 och 37.

göra underrättelser i elektronisk form, dvs. inte endast genom en fysisk blankett. En sådan utveckling är i linje med digitaliserings- och förenklingspolitiken.<sup>56</sup>

Underrättelserna och de uppgifter som lämnas i dem ligger inte till grund för beslut om arbetsgivaravgifter eller avdragen skatt och har inte heller någon annan direkt koppling till skatteförfarandet, även om de hanteras inom Skatteverkets beskattningsverksamhet. Det är därför inte lämpligt att förfarandet för arbetsgivarens underrättelseskyldighet regleras i SFL eller i föreskrifter med stöd av den lagen. En följd av detta är skyldigheten att lämna underrättelser bör fullgöras genom att uppgifter lämnas *i samband med* arbetsgivardeklarationen eller en förenklad arbetsgivardeklaration (jämför avsnitt 7.9.3 och 8.4).

### 7.9.2 En ändrad tidpunkt för underrättelser

**Utredningens förslag:** Skatteverket ska underrättas om anställning av en utlänning genom uppgift i samband med den arbetsgivardeklaration eller förenklade arbetsgivardeklaration i vilken arbetsgivaren för första gången sedan anställningen påbörjades redovisar ersättning till den anställde som betalningsmottagare.

En underrättelse om anställning ska enligt 7 kap. 1 b § första stycket utlänningsförordningen göras till Skatteverket senast månaden efter den kalendermånad då anställningen påbörjades. I en föreskrift har Skatteverket preciserat att underrättelsen ska ha kommit in till verket senast den 12:e i månaden efter det att anställningen påbörjades.<sup>57</sup>

En förutsättning för att arbetsgivarnas administration ska minska som följd av ett ändrat förfarande för underrättelser, på så sätt att skyldigheten ska fullgöras genom arbetsgivardeklarationen, är att också tidsgränsen för när underrättelser ska ha kommit in till Skatteverket ändras. Det illustreras av följande. För den som har timlön utgår lönen i regel i efterhand på så sätt att lönen för arbete som har utförts i januari utbetalas i februari. Arbetsgivardeklarationen för redovisningsperioden februari ska innehålla uppgifter för

<sup>56</sup> Jfr prop. 2022/23:1, *Budgetpropositionen för 2023*, utg.omr. 22 s. 91 och 94 f.

<sup>57</sup> 3 § Skatteverkets föreskrifter (SKVFS 2013:7) om arbetsgivares skyldighet att underrätta Skatteverket när utlänning anställs.

anställda (betalningsmottagare) som har fått ersättning den månaden och ska i regel lämnas den 12 mars. Baserat på nuvarande tidsgräns för underrättelser medför det, för en arbetsgivare som i januari har anställt en utlänning med timlön, att uppgifter skulle behöva redovisas redan i samband med arbetsgivardeklarationen för redovisningsperioden januari, trots att det för den perioden inte finns någon ersättning att redovisa för den anställde. För att underrätta Skatteverket senast den 12 februari skulle arbetsgivaren alltså behöva lämna uppgifter för den anställde i samband med ytterligare en arbetsgivardeklaration i förhållande till vad som gäller enligt nuvarande reglering. Motsvarande behov av ändring av tidsgränsen för underrättelser finns inte för anställda som har månadslön, eftersom sådan lön i regel utbetalas under intjänandemånaden.

Något hinder för att ändra tidsgränsen finns inte utifrån de bakomliggande reglerna i sanktionsdirektivet. Av artikel 4.1 c i direktivet framgår att skyldigheten som ska gälla för arbetsgivare att underrätta om anställning ska fullgöras inom en period som varje medlemsstat själv ska fastställa.

Utredningen föreslår mot den bakgrunden att en underrättelse ska lämnas till Skatteverket i samband med den arbetsgivardeklaration eller förenklade arbetsgivardeklaration i vilken arbetsgivaren för första gången sedan anställningen påbörjades redovisar ersättning till den anställde som betalningsmottagare. Det medför att en underrättelse om anställning av en utlänning som har timlön i regel kan komma att lämnas först i samband med arbetsgivardeklarationen som lämnas under den andra kalendermånaden efter månaden när utlänningens anställning påbörjades. För en sådan anställning uppkommer det alltså en senareläggning av underrättelsen med en månad i förhållande till dagens tidsgräns.

### 7.9.3 Författningsändringar för reglering av ett ändrat förfarande

**Utredningens förslag:** Bestämmelsen i 7 kap. 1 b § utlänningsförordningen om vid vilken tidpunkt som arbetsgivare ska underrätta Skatteverket om anställning av vissa utlänningar ska upphöra att gälla.

**Utredningens bedömning:** Det befintliga bemyndigandet i paragrafen ger Skatteverket möjlighet att föreskriva att en underrättelse ska göras genom uppgift i samband med arbetsgivardeklarationen eller en förenklad arbetsgivardeklaration och när underrättelsen ska göras.

Som angetts i föregående avsnitt finns en bestämmelse i 7 kap. 1 b § första stycket utlänningsförordningen om vid vilken tidpunkt en underrättelse om anställning ska göras till Skatteverket, nämligen senast månaden efter den kalendermånad då anställningen påbörjades. I förordningen anges däremot inte något om på vilket sätt underrättelsen ska göras. I stället anges i 7 kap. 1 b § andra stycket utlänningsförordningen att Skatteverket får meddela närmare föreskrifter om när och på vilket sätt underrättelse ska göras och om vad underrättelsen ska innehålla. Regleringen har stöd i ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet att anmäla utlänningars vistelse, anställning eller anställningsvillkor i Sverige enligt 23 kap. 1 § 1 utlänningslagen (2005:716).<sup>58</sup>

I Skatteverkets föreskrifter (SKVFS 2013:7) om arbetsgivares skyldighet att underrätta Skatteverket när utlänning anställs anges att underrättelse ska göras på blankett enligt fastställt formulär och innehålla vissa uppgifter samt att underrättelse ska ha kommit in till Skatteverket senast den 12:e i månaden efter det att anställningen påbörjades.

Utredningen konstaterar att regleringen i utlänningsförordningen inte hindrar att Skatteverket föreskriver att en underrättelse ska göras genom att arbetsgivaren lämnar en uppgift i samband med arbetsgivardeklarationen eller en förenklad arbetsgivardeklaration i stället för genom en blankett. Det finns alltså inte något behov av

<sup>58</sup> Se även prop. 2012/13:125 s. 35.



en ändring av utlänningsförordningen i det avseendet. Utredningen bedömer att det inte heller annars finns något behov av författningsändringar för att Skatteverket ska kunna föreskriva att en underrättelse om anställning ska göras i samband med arbetsgivardeklarationen eller en förenklad arbetsgivardeklaration.

Såsom beskrivits i föregående avsnitt anser utredningen att en underrättelse om anställning bör kunna göras i samband med den arbetsgivardeklaration eller förenklade arbetsgivardeklaration i vilken arbetsgivaren för första gången sedan anställningen påbörjades redovisar ersättning till den anställde som betalningsmottagare. Som följd av det anser utredningen att kravet i 7 kap. 1 b § utlänningsförordningen på att en underrättelse ska göras senast månaden efter den kalendermånad då anställningen påbörjades bör upphöra att gälla. Skatteverket kan då, med stöd av det befintliga bemyndigandet, föreskriva en ändamålsenlig tidpunkt för när underrättelsen senast ska göras (se föregående avsnitt). Det är dock inte en uppgift för utredningen att lämna förslag till sådana föreskrifter.

Vilka personuppgifter som behandlas hos Skatteverket och i vilken omfattning kommer inte att påverkas om underrättelser av anställning av utlänningar görs i samband med arbetsgivardeklarationen eller en förenklad arbetsgivardeklaration i stället för på blankett. Redan den nuvarande personuppgiftsregleringen ger stöd för Skatteverket att behandla uppgifterna i beskattningsdatabasen.<sup>59</sup> Det behövs därför inte någon författningsändring i det avseendet för att Skatteverket ska kunna hantera underrättelser som lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen eller en förenklad arbetsgivardeklaration.

---

<sup>59</sup> 1 kap. 4 § punkt 8 och 2 kap. 3 § första stycket punkt 12 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, se även prop. 2012/13:125 s. 36 ff.



## 8 Uppgift om frånvaro – tillfällig föräldrapenning

### 8.1 Arbetsgivare ska lämna uppgift om frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning

**Utredningens förslag:** Den som är skyldig att lämna en arbetsgivardeklaration ska i samband med deklarationen ange per betalningsmottagare om redovisad ersättning har eller inte har påverkats av frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning. Om ersättningen har påverkats av sådan frånvaro, ska den deklarationsskyldige även ange vilket eller vilka datum som betalningsmottagarens frånvaro inföll och för varje sådan dag ange om frånvaron avsåg hela eller en del av den tid som arbete annars skulle ha utförts.

Skyldigheten att lämna uppgifter om frånvaro gäller inte om den ersättning som har redovisats för betalningsmottagaren är sådan ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift.

Bestämmelser om uppgiftsskyldigheten ska införas i socialförsäkringsbalken.

Rätten till tillfällig föräldrapenning är kopplad till villkor bl.a. om att föräldern har avstått från att utföra förvärvsarbete (se avsnitt 8.2.1). Det förekommer dock att ersättning söks trots att föräldern har arbetat. Försäkringskassans skattningar baserade på slumpmässiga kontroller av tillfällig föräldrapenning indikerar att stora belopp betalas ut felaktigt på grund av att föräldern inte har avstått från arbete. Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning av denna orsak eller på grund av att barnet var närvarande i förskola eller skola uppskattades av Försäkringskassan sammantaget uppgå till cirka 1,3 miljarder kronor under år 2021 (se avsnitt 8.2.3).

Att den som ansöker om tillfällig föräldrapenning inte har arbetat under samma tid kontrolleras i dag i vissa fall av Försäkringskassan genom att en förfrågan skickas till sökandens arbetsgivare. Med hänsyn till det mycket stora antalet ansökningar om tillfällig föräldrapenning som görs varje år är det dock inte rimligt att genom en sådan manuell hantering, som innebär att resurser tas i anspråk hos både Försäkringskassan och arbetsgivarna, kontrollera mer än en mindre andel av ansökningarna. Ett effektivt kontrollsystem förutsätter i stället att villkoret om avstående från förvärsarbete kan stämmas av regelmässigt och automatiskt mot uppgifter från arbetsgivarna med ett minimum av manuell hantering.

Utredningen anser att en skyldighet för arbetsgivare att i samband med arbetsgivardeklarationen lämna uppgift per betalningsmottagare, dvs. på individnivå, om frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning är en lämplig åtgärd för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Utredningen föreslår en sådan ordning.

En redovisning av uppgifter om frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning per betalningsmottagare i samband med arbetsgivardeklarationen gör det möjligt för Försäkringskassan att stämma av sökandens uppgifter mot uppgifter från hans eller hennes arbetsgivare. Genom att frånvarouppgifterna fortlöpande lämnas, och inte behöver begäras in manuellt från arbetsgivaren, kan Försäkringskassan automatisera kontrollerna. På så sätt finns förutsättningar att upptäcka de ansökningar där sökandens uppgifter om frånvaro från arbetet inte stämmer överens med uppgifter från arbetsgivaren (avsnitt 8.2.4). Eftersom det är viktigt att ärenden handläggs snabbt är det dock i de flesta fall inte rimligt att invänta att frånvarouppgifter finns tillgängliga för Försäkringskassan innan en ansökan om tillfällig föräldrapenning prövas och ersättning betalas ut. Uppgifterna ger därmed generellt sett inte möjlighet till kontroll innan, utan först efter, att ett beslut om ersättning fattats och utbetalning gjorts (avsnitt 8.15.1). Till följd av sitt bevisvärde ger uppgifterna ökade förutsättningar för Försäkringskassan att återkräva felaktiga utbetalningar (se avsnitt 8.15.3).

Att den som ansöker om ersättning kan förutsätta att de uppgifter som lämnas till Försäkringskassan kommer att stämmas av mot uppgifter från arbetsgivaren är ett starkt incitament för honom eller henne att lämna korrekta uppgifter i ansökan. Antalet ansök-

ningar där föräldern lämnar oriktiga uppgifter i detta avseende kan härigenom antas minska i betydande grad. En frånvarouppgift i samband med arbetsgivardeklarationen utgör alltså både ett effektivt kontrollverktyg för att upptäcka felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning och ett viktigt redskap för att minska avsiktligt oriktiga uppgifter om avstående från arbete i ansökningar om ersättning (avsnitt 8.2.5).

Det nuvarande systemet med uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen innebär att arbetsgivare och andra som ska lämna en arbetsgivardeklaration är skyldiga att för varje betalningsmottagare redovisa uppgifter till ledning för beskattningen (se avsnitt 4.3). Uppgifter per betalningsmottagare lämnas till Skatteverket, men andra myndigheter har som följd av bl.a. sekretessbrytande bestämmelser om uppgiftsskyldighet för Skatteverket tillgång till dem när de behövs för vissa ärenden (se avsnitt 4.7). Enligt utredningens uppfattning är det samhällsekonomiskt mest lämpligt att även de uppgifter om frånvaro som behövs för Försäkringskassans kontroll när det gäller tillfällig föräldrapenning lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen (se avsnitt 8.3).

Lagtekniskt anser utredningen att skyldigheten för arbetsgivare att lämna uppgifter om frånvaro bör regleras i socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, i stället för i skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL, som i övrigt innehåller bestämmelser om vilka uppgifter som ska lämnas per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration (se avsnitt 8.4). Det innebär i formellt hänseende att uppgifterna lämnas *i samband med* arbetsgivardeklarationen, i stället för i deklarationen. I praktiken innebär det inte någon skillnad för arbetsgivaren. Frånvarouppgifter ska redovisas i samma sammanhang som övriga uppgifter om betalningsmottagare som ska lämnas i arbetsgivardeklarationen.

Det är mest lämpligt att uppgifter om frånvaro lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen för den redovisningsperiod i vilken den ersättning som påverkas av frånvaron ska redovisas (se avsnitt 8.7).

Om den ersättning som har redovisats för betalningsmottagaren är sådan ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift, finns inte behov av att frånvarouppgifter lämnas. Uppgiftsskyldigheten ska därför inte omfatta sådana situationer (se avsnitt 8.8). Frånvaron för en anställd kan ha en sådan omfattning att det för en viss månad inte alls betalas ut någon ersättning. Den anställde är då inte betalningsmottagare, dvs. uppgifter på individnivå ska inte läm-

nas i arbetsgivardeklarationen enligt regleringen i SFL. En skyldighet att redovisa uppgifter om frånvaro i samband med arbetsgivardeklarationen även i den situationen skulle enligt utredningens uppfattning ha en begränsad betydelse för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott och kan dessutom ifrågasättas på principiella grunder (se avsnitt 8.6). Utredningen anser därför att skyldigheten att lämna uppgifter om frånvaro endast ska gälla i fråga om betalningsmottagare, dvs. de personer som uppgifter ska lämnas om redan enligt dagens bestämmelser.

Utredningen föreslår att frånvaro ska redovisas per datum och med uppgift om den avser hela eller en del av den tid som arbete annars skulle ha utförts (avsnitt 8.9).

Uppgifter om frånvaro hanteras redan i dagsläget av arbetsgivare och andra utbetalare av ersättning för arbete och ofta inom ramen för it-baserade lönesystem. Utredningen bedömer att förslaget därför medför en begränsad ökning av den administrativa bördan för företag (se avsnitt 8.16).

Förslaget till bestämmelser om skyldighet att lämna uppgifter om frånvaro i samband med arbetsgivardeklarationen finns i 110 kap. 31 a § SFB.

Utredningens bedömningar och förslag utvecklas i följande avsnitt.

## **8.2 Uppgift om frånvaro i samband med arbetsgivardeklarationen motverkar felaktiga utbetalningar och bidragsbrott**

### **8.2.1 Att föräldern inte arbetar är en förutsättning för ersättning**

#### **Villkor för tillfällig föräldrapenning**

En försäkrad förälder som avstår från att utföra förvärvsarbete i samband med ett barns födelse eller behov av vård eller i samband med att ett barn har avlidit har rätt till tillfällig föräldrapenning (13 kap. 2 § SFB). Med förälder likställs förälders make som stadigvarande sammanbor med föräldern, förälders sambo, särskilt förordnad vårdnadshavare som har vård om barnet, blivande adoptivförälder samt familjehemsförälder (11 kap. 4 och 5 §§ SFB). Barnet

ska som regel vara bosatt i Sverige för att rätt till förmånen ska finnas (11 kap. 8 § SFB).

Försäkrad för tillfällig föräldrapenning är den som arbetar i Sverige (6 kap. 6 § SFB). Den som är arbetslös kan i vissa fall dock också ha rätt till tillfällig föräldrapenning. Det gäller när föräldern är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen samt är beredd att ta ett erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot hans eller hennes sjukpenninggrundande inkomst (13 kap. 36 § 2 SFB). För rätt till tillfällig föräldrapenning krävs att föräldern går miste om arbetslöshetsersättning för den tid som föräldern begär ersättning.

Föräldern kan under vissa förutsättningar överlåta rätten till tillfällig föräldrapenning till en annan person som avstår från sitt förvärvsarbete för att vårda barnet i föräldrarnas ställe (13 kap. 8 och 9 §§ SFB).

Tillfällig föräldrapenning beräknas enligt bestämmelserna om sjukpenning på normalnivå och sjukpenninggrundande inkomst, dock med vissa avvikelser från dessa regler (13 kap. 33 § SFB). Ersättning kan beviljas som hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels tillfällig föräldrapenning beroende på om föräldern har avstått från förvärvsarbete under en hel dag eller en del av dag (13 kap. 5 § SFB). Det finns begränsningar i rätten till tillfällig föräldrapenning beroende på bl.a. barnets ålder och vad gäller det totala antalet dagar per år.

## Rätt till ledighet

En arbetstagare har som förälder rätt till ledighet från sin anställning för tid med tillfällig föräldrapenning vid vård av barn m.m. (1 och 8 §§ föräldraledighetslagen [1995:584]). Med förälder likställs i föräldraledighetslagen samma personer som i SFB. Vem som är arbetstagare och som därmed har rätt till föräldraledighet avgörs av det civilrättsliga arbetstagarbegreppet. Även egenföretagare kan ha rätt till tillfällig föräldrapenning enligt SFB. I det fallet har personen dock inte någon anställning. Någon reglering om rätt till ledighet behövs därför inte.

Ledighet som beror på att barnet har blivit sjukt anmäls vanligtvis till arbetsgivaren samma dag som behovet uppstår, alternativt någon eller några dagar innan om t.ex. föräldrarna turas om att vårda barnet

under en sjukdomsperiod. Om behovet att avstå arbete beror på ett planerat läkarbesök eller liknande bör ledigheten ha anmälts i förväg.

Rätten till ledighet grundar sig på rätten till ersättning vilket innebär att den anställde ska ansöka om tillfällig föräldrapenning hos Försäkringskassan för motsvarande tid. För att ersättning ska kunna beviljas måste ansökan, förutom i vissa undantagsfall, göras inom 90 dagar (13 kap. 9 a § SFB). Arbetsgivare har inte någon skyldighet att anmäla till Försäkringskassan att den anställde har avstått från arbete för att vårda barn.

### 8.2.2 Ansökan om tillfällig föräldrapenning

Antalet ansökningar om tillfällig föräldrapenning har ökat kontinuerligt de senaste fem åren. Under 2022 fattade Försäkringskassan cirka 5,1 miljoner beslut om tillfällig föräldrapenning och gjorde cirka 3,2 miljoner utbetalningar. Utbetalning gjordes till drygt 964 000 personer.<sup>1</sup>

Av de ansökningar som inkom 2021 beviljades ersättning i enlighet med anspråk i cirka 95 procent av ärendena. Under de senaste fem åren har andelen beviljade ärenden i stort varit konstant mellan 94 och 95 procent. Andelen ärenden med helt avslag var under 2021 cirka 3 procent och andelen med delvis avslag cirka 1,5 procent.<sup>2</sup>

En ansökan om tillfällig föräldrapenning ska innehålla de uppgifter som behövs i ärendet (110 kap. 4 § andra stycket SFB). Den enskilde är också skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av SFB (110 kap. 13 § andra stycket SFB).

Uppgifter om den försäkrades frånvaro från arbetet och arbetstid grundas i första hand på uppgifter från denne. Försäkringskassan får dock i vissa fall kräva att en förälder ger in ett särskilt intyg av arbetsgivare eller någon annan som kan ge upplysning om arbetsförhållandena (110 kap. 17 § första stycket SFB). Vid behov har Försäkringskassan möjlighet att begära information om den försäkrades förhållanden från olika uppgiftslämnare, bl.a. den försäkrades arbetsgivare (110 kap. 13 och 14 §§ SFB).

---

<sup>1</sup> Försäkringskassan (2023), *Årsredovisning 2022*, s. 14 f.

<sup>2</sup> SOU 2022:31, *Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB*, s. 72.



Arbetsgivare och uppdragsgivare är skyldiga att på begäran lämna Försäkringskassan uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av SFB (110 kap. 31 § första stycket SFB). Försäkringskassan ska bara vidta sådana utredningsåtgärder som behövs i det enskilda ärendet och ska alltså inte ställa eller skicka frågor slentrianmässigt. Uppgiftsskyldigheten för arbetsgivare och uppdragsgivare är straffsanktionerad med penningböter (115 kap. 4 § SFB).

### 8.2.3 Arbete trots förmån är en väsentlig orsak till felaktiga utbetalningar och bidragsbrott

Enligt Försäkringskassan utmärker sig problemet med arbete trots förmån, dvs. att den försäkrade arbetar och får lön under tid med ersättning, som ett av de stora problemområdena, både sett till det upptäckta felaktigt utbetalda beloppet och till antalet polisanmälningar om bidragsbrott. Tillfällig föräldrapenning är en av de största förmånerna sett till dessa två aspekter.<sup>3</sup> Att tillfällig föräldrapenning söks för tid som föräldern har arbetat har av Försäkringskassan bedömts utgöra en betydande risk för felaktiga utbetalningar.

Försäkringskassan undersökte 2019 inom ramen för ett uppdrag från Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (KUT-delegationen) omfattningen av felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning orsakade av oriktiga uppgifter om arbete och barnomsorg.<sup>4</sup> Vid tidigare slumpmässiga kontroller av Försäkringskassan hade drygt 30 procent av ärendena under perioden 2015–2017 bedömts vara felaktiga. För att utröna i vilken utsträckning som dessa ärenden skulle ha resulterat i en felaktig utbetalning – om inte kontroll med arbetsgivare och barnomsorg hade gjorts – genomförde myndigheten under 2017 en fördjupad granskning av slumpkontrollen. Andelen felaktigt utbetalda dagar i stickprovet uppskattades till 15 procent, vilket innebar felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning om drygt en miljard kronor. KUT-delegationen gjorde utifrån Försäkringskassans resultat en självständig bedömning där även de fel som Försäkringskassan inte kunde studera empiriskt inkluderades. Det kunde till exempel röra sig om felutbetalningar när föräldern var

<sup>3</sup> Försäkringskassans rapport den 29 september 2021, *Uppdrag att genomföra riskanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar*, dnr 2021/000500, s. 7.

<sup>4</sup> Försäkringskassan, PM 2019:3, *Felaktiga utbetalningar från tillfällig föräldrapenning*.

hemma med ett friskt barn eller uppgifter om egna företagare som inte hade gått att kontrollera. Delegationens bedömning var att 20,7 procent av utbetalningarna var felaktiga. Det motsvarar 1 426 miljoner kronor. Enligt delegationen var dessa felaktiga utbetalningar enbart sådana som berodde på den sökande själv, dvs. de var inte orsakade av fel inom t.ex. ett it-system. Ungefär tre fjärdedelar av feLEN bedömdes vara sådana fel som föräldern orsakat avsiktligt. Delegationen menade att den tillfälliga föräldrapenningen utmärker sig bland andra socialförsäkringsförmåner avseende både den höga graden av totala fel och graden av misstänkt avsiktliga fel.<sup>5</sup>

Delegationen mot arbetslivskriminalitet har bedömt att tillfällig föräldrapenning, liksom bl.a. föräldrapenning, inte är lika utsatt för arbetslivskriminalitet som vissa andra ersättningar från välfärdssystemen. Andelen felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning som är orsakad av arbetslivskriminalitet har uppskattats till mellan 0,4 och 4,2 procent.<sup>6</sup>

Försäkringskassan angav i en rapport 2021 att det finns stora problem med avsiktliga fel inom tillfällig föräldrapenning samt ytterligare två ersättningar. Baserade på utfallet av slumpmässiga kontroller estimerade myndigheten att de felaktiga utbetalningarna av tillfällig föräldrapenning uppgick till knappt 1,2 miljarder kronor under 2020, vilket motsvarar cirka 13 procent av utgifterna för ersättningen.<sup>7</sup>

Försäkringskassan har vidare i en studie<sup>8</sup> som publicerades 2023 skattat omfattningen av felaktiga utbetalningar inom tillfällig föräldrapenning under 2021. Totalt skattades 1 394 miljoner kronor ha betalats ut felaktigt, vilket motsvarade 13,8 procent av försäkringsutgifterna för förmånen. Fel orsakade av enskild beräknades utgöra 13,6 procent av försäkringsutgifterna. De felaktiga utbetalningarna av tillfällig föräldrapenning kopplat till arbete trots förmån eller ej vårdat barn uppskattades till 1 312 miljoner kronor, varav 58 procent av feLEN bedömdes som avsiktliga.

Någon närmare uppdelning på hur stor del av de felaktiga utbetalningarna som är hänförliga till ”arbete trots förmån” eller ”ej vårdat barn” har inte gjorts i studien. Utredningen konstaterar att

---

<sup>5</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, *Läckaget i välfärdssystemen, del 1*, s. 127.

<sup>6</sup> SOU 2023:8, *Arbetslivskriminalitet*, s. 235 f.

<sup>7</sup> Försäkringskassans rapport den 29 september 2021, *Uppdrag att genomföra riskanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar*, dnr 2021/000500, s. 3 och 6.

<sup>8</sup> Försäkringskassan, PM 2023:6, *Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning*.

dessa orsaker till felaktiga utbetalningar inte heller helt går att särskilja från varandra. En vanlig situation som leder till en felaktig utbetalning är att föräldern, som ansökt om ersättning, inte har avstått från arbete (arbete trots förmån) och att barnet som ansökan avser dessutom var i förskolan eller skolan (ej vårdat barn). Det är alltså inte endast ett av förhållandena som orsakat den felaktiga utbetalningen. En situation när det handlar om enbart ”ej vårdat barn” är t.ex. när en förälder avstår från arbete på grund av egen sjukdom men, i stället för att vara sjukledig och få karensavdrag på lönen, ansöker om tillfällig föräldrapenning trots att barnet vistas i förskolan eller skolan.

För att ge en närmare bild av hur stor del av de felaktiga utbetalningarna som hänför sig till arbete trots förmån har Försäkringskassan för utredningens räkning tagit fram viss statistik för ärenden om tillfällig föräldrapenning. Statistiken avser ärenden som kontrollerats före utbetalning med hjälp av it-stödet RaKuR (ramverk för bedömning av kundbehov och risk). Försäkringskassan använder sig av RaKuR för att genomföra riskbaserade kontroller inom bl.a. tillfällig föräldrapenning. Urvalet är slumpmässigt men alltså riskbaserat utifrån bl.a. statistiskt identifierade riskbeteenden. Kontrollen innebär att den enskildes uppgifter stäms av mot inhämtade uppgifter från bl.a. arbetsgivare och skola eller barnomsorg.

Under perioden den 1 januari 2020 till den 21 mars 2023 påträffades fel i cirka 21 procent av de kontrollerade ärendena (4 509 av 21 089 ärenden). I cirka 76 procent av ärendena med fel var det fråga om fel i förhållande till antingen enbart uppgifter från arbetsgivare, dvs. arbete trots förmån var den enda upptäckta oriktigheten, eller både uppgifter från arbetsgivare och uppgifter i övrigt, dvs. arbete trots förmån var en av de upptäckta oriktigheterna.

I förhållande till antalet kontrollerade dagar som ansökningarna gällde avsåg felen 14 procent (6 096 av 44 615 dagar). För cirka 78 procent av dagarna med fel handlade det om arbete trots förmån som den enda upptäckta eller en av de upptäckta oriktigheterna.

Statistiken anger inte hur stora belopp som hade kunnat komma att betalas ut felaktigt om kontrollerna inte genomförts eller hur de potentiella felaktiga utbetalningarna skulle fördelats till belopp mellan olika typer av fel. Det kan dock antas att en sådan fördelning stämmer väl överens med uppdelningen vad gäller antalet dagar med fel.

Flera studier av omfattningen av felaktiga utbetalningar inom tillfällig föräldrapenning har alltså gjorts de senaste åren. Det ligger i sakens natur att uppskattningarna inte kan ge en klar bild när det gäller den exakta omfattningen av de felaktiga utbetalningarna av tillfällig föräldrapenning eller dess orsaker. Studierna ger dock sammantaget ett starkt stöd för att problematiken är mycket omfattande och att arbete trots förmån är en av de vanligaste orsakerna till fel. Försäkringskassans statistik för ärenden som kontrollerats före utbetalning talar för att arbete trots förmån kan vara orsak till mer än tre fjärdedelar av de felaktiga utbetalningarna.

#### 8.2.4 Uppgifter om frånvaro i samband med arbetsgivardeklarationen ger möjlighet till effektiv kontroll

**Utredningens bedömning:** Uppgifter per betalningsmottagare om frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning i samband med arbetsgivardeklarationen gör det möjligt att automatisera kontrollen av om den sökande uppfyller villkoret att ha avstått från förvärvsarbete. Uppgifterna har härigenom en hög potential att utgöra ett effektivt verktyg för att upptäcka felaktiga utbetalningar som beror på att den anställda har lämnat oriktiga uppgifter om att han eller hon inte har arbetat.

#### Försäkringskassans kontroller i dag

Sedan början av 2000-talet har Försäkringskassan mer systematiskt arbetat med att införa olika typer av kontroller inom tillfällig föräldrapenning i syfte att motverka att ersättning betalas ut felaktigt eller missbrukas.

Ärenden om tillfällig föräldrapenning har sedan 2006 kunnat handläggas och beslutas helt maskinellt.<sup>9</sup> Under åren 2009 till 2022 har andelen ärenden som beslutats maskinellt ökat från 9 procent till

---

<sup>9</sup> Försäkringskassan (2007), *Årsredovisning 2006*, s. 9.

71 procent.<sup>10</sup> Mer än 99 procent av de ersättningsanspråk som görs sker i någon av myndighetens e-tjänster.<sup>11</sup>

Kontroll av ansökan sker genom att it-stödet stämmer av uppgifter som anges i ansökan mot uppgifter i de register som Försäkringskassan har tillgång till. Om alla uppgifter i ansökan stämmer med tidigare registrerade uppgifter hos Försäkringskassan och uppfyller de krav som gäller för att beviljas tillfällig föräldrapenning fattas ett beslut om rätten till ersättning i it-stödet och ersättning betalas därefter ut. Uppgifter som kontrolleras genom maskinella kontroller är exempelvis folkbokföring, barnets ålder, anledning till ansökan, totalt antal utbetalade dagar, längd på vårdperioden och andra förmåner som betalas ut. Dessutom kontrolleras uppgifter om arbetsgivare, arbetstid och inkomst mot tidigare registrerade uppgifter. De kontroller som systemet inte klarar, t.ex. fall där vårdtiden är längre än sju dagar eller om föräldrarnas sjukpenninggrundande inkomst behöver fastställas, utförs av en handläggare, innan den automatiska handläggningen tar vid igen. Särskilt utredningskrävande ärenden, som när det är fråga om allvarligt sjuka barn, kräver också manuell handläggning och bedömning.<sup>12</sup>

Försäkringskassan genomför, utöver kontroller i handläggningen, även andra kontroller av ansökningar och utbetalningar inom tillfällig föräldrapenning. Kontrollerna kan genomföras innan eller efter att beslutet fattas. Kontrollernas syfte är att säkerställa att de uppgifter som anges i ansökan är korrekta och att regelverkets villkor för att få rätt till ersättning och med rätt belopp är uppfyllda.

## Möjlighet till automatiserade kontroller av frånvaro

Eftersom det som villkor för tillfällig föräldrapenning gäller att den enskilde avstår från arbete finns det för enskilda som har en anställning en direkt koppling mellan rätten till ersättning och frånvaro från arbetet. Om Försäkringskassan via arbetsgivardeklarationen får tillgång till uppgifter på individnivå om frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning möjliggörs alltså en direkt och kon-

---

<sup>10</sup> Försäkringskassan (2023), *Årsredovisning 2022*, s. 36, och Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2021:2, *Tillfällig föräldrapenning vid vård av barn*, s. 41.

<sup>11</sup> Försäkringskassan (2023), *Årsredovisning 2022*, s. 38.

<sup>12</sup> SOU 2022:31, s. 70 f.

kret avstämning av föräldrarnas anspråksdatum mot den av arbetsgivaren redovisade frånvaron.

Som angetts ovan gör Försäkringskassan i dag i vissa fall manuella kontroller av ansökningar om tillfällig föräldrapenning, där bl.a. kravet på att den sökande ska ha avstått från arbetet kontrolleras genom att en förfrågan skickas till arbetsgivaren. Förfrågan skickas i pappersform men kan besvaras digitalt genom Försäkringskassans e-tjänst för arbetsgivare. Med hänsyn till det stora antalet ansökningar om tillfällig föräldrapenning som görs varje år kan sådana manuella kontroller dock genomföras endast för ett begränsat antal ansökningar. T.ex. fattade Försäkringskassan under 2022 cirka 5,1 miljoner beslut om tillfällig föräldrapenning och cirka 3,2 miljoner utbetalningar gjordes.<sup>13</sup>

Om uppgifter om frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning lämnas på individnivå i samband med en arbetsgivardeklaration kan kontrollerna av ansökningar om tillfällig föräldrapenning automatiseras även när det gäller villkoret att den sökande ska avstå från förvärvsarbete. På så sätt har uppgifterna en hög potential att utgöra ett effektivt verktyg för att upptäcka risker för felaktiga utbetalningar som beror på att den sökande har lämnat oriktiga uppgifter om att han eller hon inte har arbetat. Ärenden där sannolikheten är stor för att fel förekommer kan automatiskt identifieras och urvalet av ärenden där det finns behov av utökad kontroll blir mycket träffsäkert. Främst kan uppgifter om frånvaro via arbetsgivardeklarationen vara ett verktyg för att i efterhand identifiera felaktiga utbetalningar, se avsnitt 8.15.1.

### 8.2.5 Ökad kontroll har en preventiv effekt

**Utredningens bedömning:** En hög sannolikhet för kontroll medför att antalet ansökningar om tillfällig föräldrapenning där uppgifterna om avstående från arbete inte är korrekta kommer att minska betydligt.

---

<sup>13</sup> Försäkringskassan (2023), *Årsredovisning 2022*, s. 15.

KUT-delegationen genomförde inom ramen för sitt arbete en undersökning om allmänhetens attityder till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Attitydundersökningen visade bl.a. att många tror att fusk med bidrag är omfattande, nästan 70 procent av de svarande trodde att fusket var ganska eller mycket omfattande. En av de främsta orsakerna till att människor fuskar uppgavs vara att upptäcktsrisken är liten. Den upplevda upptäcktsrisken vid bidragsfusk var relativt låg, cirka 40 procent svarade att det är troligt att det blir upptäckt om man fuskar. En femtedel ansåg vidare att det var lätt att fuska och att det fanns stora möjligheter att inte anmäla ändrade förhållanden. Endast 1 av 10 ansåg att myndigheterna kontrollerar för mycket och att informationsutbytet mellan myndigheterna är tillräckligt.<sup>14</sup>

Delegationen konstaterade i sin rapport bl.a. att informations- och kommunikationsinsatser är viktiga insatser för att påverka attityden till fel och fusk i syfte att minska de felaktiga utbetalningarna. För att effektivt komma åt fusket som oftast är en avsiktlig handling behöver dock informationsinsatserna kombineras med tydlig och känd lagstiftning samt effektiva och synliga kontroller. Den allmänna kännedomen om vad som är bidragsbrott och vilka konsekvenser en sådan handling kan få behöver stärkas och kontrollerna behöver bli mer effektiva och synliga.<sup>15</sup>

Enligt en studie från 2006, som bl.a. baserades på kontroll av ansökningar om tillfällig föräldrapenning för personer som på förhand informerades om att de skulle komma att utsättas för ökad kontroll, har den upplevda upptäcktsrisken en stor effekt på uttagsmönstret av tillfällig föräldrapenning.<sup>16</sup>

Effektiva kontroller där upptäcktsrisken för den som medvetet lämnar oriktiga uppgifter är stor är alltså inte enbart ett betydelsefullt redskap för att upptäcka felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning, utan även ett starkt incitament för den sökande att vara noggrann med att de uppgifter som lämnas i ansökan är korrekta. En hög sannolikhet för kontroll har alltså en preventiv effekt på så sätt att antalet ansökningar där uppgifter om avstående från arbete inte är korrekta kan antas minska betydligt. Detta leder i sin tur till att de felaktiga utbetalningarna minskar. För att denna effekt

---

<sup>14</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, Rapport 2, *Bidragsmoralen i samballet*, juni 2019, s. 8 f.

<sup>15</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, Rapport 2, s. 54.

<sup>16</sup> IFAU, rapport 2006:9, *Överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn*.

ska uppnås är det angeläget att Försäkringskassan på ett tydligt sätt informerar om den utökade kontrollmöjligheten, dvs. att den sökandes uppgifter om avstående från arbete regelbundet kommer att stämmas av mot uppgifter från arbetsgivaren.

### 8.3 Arbetsgivardeklarationen bör användas för att samla in frånvarouppgifter

**Utredningens bedömning:** Det är samhällsekonomiskt mest effektivt och ändamålsenligt att arbetsgivardeklarationer används för att samla in uppgifter om frånvaro på individnivå.

Det är som utgångspunkt rimligt att den myndighet som har behov av en uppgift i sin verksamhet också ansvarar för att hämta in den. Generellt sett är det mest effektivt att en uppgift samlas in direkt av den verksamhet där den behövs. På så sätt minskas också risken för onödig spridning med fara för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet. Särskilda förhållanden kan dock medföra att en högre effektivitet och minskad administration uppnås på annat sätt. Exempelvis kan administrationen totalt sett minska om en uppgift som samlas in för att tillgodose behovet inom en viss myndighets verksamhet återanvänds, dvs. vidareförmedlas, om den också behövs inom en annan myndighet. Ett sådant synsätt ligger till grund för det långsiktiga målet inom regeringens förenklingspolitik om att företagen ska lämna en uppgift en gång och till ett ställe liksom den motsvarande s.k. engångsprincipen inom EU.<sup>17</sup> Synsättet kommer också till uttryck i förordningen (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag. Ett exempel på en sådan återanvändning av uppgifter är att uppgifter som lämnas per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen är tillgängliga för flera andra myndigheter än Skatteverket och för arbetslöshetskassorna när de behövs för vissa ärenden.

En skyldighet för arbetsgivare att månatligen redovisa de anställdas frånvaro för vård av sjukt barn direkt till Försäkringskassan skulle innebära att uppgifterna samlas in av den myndighet inom vars verk-

---

<sup>17</sup> Skr 2021/22:3, bet 2021/22:NU16, rskr. 2021/22:191 samt bl.a. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012.



samhet de behövs. Redan enligt nuvarande reglering är arbetsgivare skyldiga att på begäran lämna Försäkringskassan uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av SFB (110 kap. 31 § SFB). Med stöd av den bestämmelsen kan Försäkringskassan rikta förfrågningar till arbetsgivare bl.a. för att stämma av uppgifter i ersättningsansökningar om avstående från förvärvsarbete. Eftersom förfrågningar hanteras manuellt, skulle det dock innebära en orimlig administration för både Försäkringskassan och arbetsgivarna om alla eller ens merparten av ansökningarna kontrollerades på det sättet. Som nämnts fattade Försäkringskassan år 2022 cirka 5,1 miljoner beslut om tillfällig föräldrapenning. Det finns inte någon entydig statistik om i vilken omfattning förfrågningar ställdes till arbetsgivare i dessa ärenden, men det finns skäl att utgå från att det rör sig om en obetydlig andel. Under 2021 genomförde Försäkringskassan omkring 4 700 förmånsutredningar som avsåg tillfällig föräldrapenning.<sup>18</sup> Antalet ger en fingervisning om antalet förfrågningar, men sådana kan dock ha förekommit i viss utsträckning också inom ramen för ordinarie handläggning.

Uppbyggnad av ett nytt automatiserat förfarande för insamling av uppgifter om frånvaro på elektronisk väg från arbetsgivare till Försäkringskassan, likt den uppgiftslämning som sker till Skatteverket genom arbetsgivardeklarationen, skulle kunna göra en effektiv kontroll möjlig. Kostnaderna för uppbyggnad och drift av ett sådant separat it-system skulle dock vara svårmotiverade för hantering av enbart uppgifter om frånvaro, även om behovet av uppgifterna är tydligt. Av hänsyn till den administrativa bördan för arbetsgivare och andra utbetalare av ersättning är det också olämpligt att uppgifter om anställda ska lämnas regelbundet i ett nytt sammanhang, dvs. utöver genom den återkommande rapportering som görs till Skatteverket i arbetsgivardeklarationen. Av samma skäl är det inte heller en lyckad lösning att uppgifterna samlas in för Försäkringskassans räkning inom ramen för ett annat nytt system hos någon annan befintlig eller ny myndighet. En annan sak hade varit om ett nytt system byggts upp från grunden för att samlat tillgodose behovet

---

<sup>18</sup> En eller flera förmånsutredningar kan ingå i en s.k. kontrollutredning. En vanlig kombination är tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning. Kontrollutredningar är inriktade på att identifiera och åtgärda fel där en person eller en annan aktör avsiktligt lämnat felaktiga uppgifter i syfte att få ersättning. Kontrollutredningarna genomförs av utredare med särskild kompetens och inte i de ordinarie handlägningsprocesserna.

av uppgifter inom verksamheter hos flera olika myndigheter, däribland t.ex. Försäkringskassan, Skatteverket och arbetslöshetskassorna. En sådan förändring är dock svårmotiverad utifrån enbart behovet av att frånvarouppgifter samlas in för Försäkringskassans verksamhet. För övrigt skulle en generell myndighetsgemensam insamling av uppgifter förutsätta omfattande överväganden som inte ligger inom ramen för utredningens uppdrag.

Det mest lämpliga förfarandet är i stället att arbetsgivaren ska lämna uppgifterna om frånvaro inom ramen för det befintliga systemet för arbetsgivardeklarationen, även om det innebär att uppgifterna kommer att lämnas till Försäkringskassan via Skatteverket. Arbetsgivardeklarationens primära funktion är att tillgodose Skatteverkets behov av uppgifter för beskattningsverksamheten, men ur ett större perspektiv är deklarationen också det enda systemet som innebär en regelbunden massinsamling av uppgifter från arbetsgivare om anställda. Användning av arbetsgivardeklarationen skulle innebära att frånvarouppgifterna kan samlas in och lagras i ett befintligt it-system som redan används för att vidarebefordra vissa uppgifter till Försäkringskassan och andra myndigheter. Det skulle också för de flesta arbetsgivare innebära en mycket begränsad ökad administrativ börda (se avsnitt 8.16). Utredningen bedömer alltså att insamling i samband med att arbetsgivardeklarationen lämnas leder till minst ökning av administrationen och kostnaderna för såväl myndigheterna i stort som för arbetsgivare och andra utbetalare av ersättning. Redovisning av uppgifter om frånvaro i samband med arbetsgivardeklarationen framstår därför som den mest effektiva och i övrigt mest lämpliga metoden ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Om frånvarouppgifter ska lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen kommer Skatteverket i stor omfattning att samla in uppgifter som inte har någon betydelse för beskattningen eller för Skatteverkets verksamhet i övrigt. Trots detta får uppgiftsinsamlandet anses utgöra en del av verksamhetsgrenen beskattning. Enligt utredningens mening bör särskild hänsyn tas till det förhållandet att frånvarouppgifterna saknar betydelse för Skatteverket (jämför avsnitt 7.1.2), men det har inte en avgörande betydelse för om de bör lämnas i eller i samband med arbetsgivardeklarationen eller inte.

När det gäller arbetslivskriminalitet, felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen har samarbete mellan berörda myndigheter alltmer kommit att ses som en viktig del i att motverka pro-

blemen. Det är inte ovanligt att regelöverträdelser och fusk av detta slag, ofta i kombination med skatteundandragande, sträcker sig över flera myndigheters verksamhetsområden. Ett samordnat sätt för samhället att angripa problemen har kommit till uttryck genom både författningsreglering och faktiskt handlande. Ett exempel på lagreglering är lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, som i korthet innebär att vissa myndigheter är skyldiga att underrätta en utbetalande myndighet om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har betalats ut felaktigt eller med för högt belopp. Vidare är den verksamhet som kommer att bedrivas av Utbetalningsmyndigheten ett led i ett samordnat och systematiskt sätt för kontroll av statliga utbetalningar från välfärdssystemen som helhet.<sup>19</sup> Ett exempel på faktiskt samarbete är den myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet som bedrivs sedan 2018 (se avsnitt 3.1.2).

I ljuset av detta konstaterar utredningen att det både är lämpligt och finns klara tidigare exempel i lagstiftningen på att den befintliga fördelningen av verksamhetsområden mellan olika statliga myndigheter inte ska vara ett hinder i valet av ändamålsenliga åtgärder. Det innebär självklart inte att det generellt kan finnas anledning att ge en myndighet i uppdrag att samla in och hantera information som endast är relevant för en annan myndighets verksamhet. Det finns däremot ur ett övergripande perspektiv, när det gäller åtgärder för att motverka bl.a. felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott, anledning att inte se de statliga myndigheternas verksamheter som isolerade från varandra.

Till detta kommer att det redan i dag lämnas vissa uppgifter i eller i samband med arbetsgivardeklarationen som inte har någon betydelse för Skatteverkets verksamhet. Uppgift om arbetsställenummer lämnas för statistiska ändamål och samlas in för Statistiska centralbyråns räkning. Vidare lämnar arbetsgivaren uppgifter om sjuklönekostnader, vilka används av Försäkringskassan för att beräkna om arbetsgivaren ska få ersättning för höga sjuklönekostnader. Ett annat exempel på att uppgifter lämnas till Skatteverket främst för andra myndigheters räkning är de underrättelser om anställning av vissa utlänningar som arbetsgivare är skyldiga att göra till Skatteverket enligt 7 kap. 1 b § utlänningsförordningen (2006:97), se avsnitt 7.9.1. I samband med att den skyldigheten infördes anförde regeringen att Skatteverkets uppgift huvudsakligen kommer att vara att registrera uppgifter

<sup>19</sup> Prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 27.

som eventuellt kan behövas för handläggning av en annan myndighets utredningsärenden, bl.a. Polismyndighetens inre utlänningskontroll.<sup>20</sup>

En insamling av frånvarouppgifterna i samband med arbetsgivardeklarationen har, som angetts, den konsekvensen att uppgifterna med nödvändighet kommer att behöva behandlas av Skatteverket. Att uppgifterna på det sättet finns tillgängliga utanför den myndighet som behöver dem innebär dock enligt utredningens mening inte någon beaktansvärd ökad risk för otillbörligt intrång i enskildas integritet. Skatteverket är en statlig myndighet vars verksamhet är lagreglerad och uppgifterna kommer att omfattas av absolut sekretess (se avsnitt 10.7.3).

## 8.4 Bestämmelser om uppgiftsskyldighet ska införas i socialförsäkringsbalken

**Utredningens förslag:** Uppgifter om frånvaro ska lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen enligt bestämmelser om uppgiftsskyldighet som ska införas i socialförsäkringsbalken.

Uppgifter om en anställds frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning ligger inte till grund för beslut om arbetsgivaravgifter eller avdragen skatt. Uppgifterna har inte heller någon annan direkt koppling till skatteförfarandet. Det är därför inte lämpligt att arbetsgivarens skyldighet att lämna sådana uppgifter regleras i SFL. Arbetsgivarens skyldighet att lämna uppgifter om frånvaro i samband med arbetsgivardeklarationen bör i stället regleras i SFB, som innehåller bestämmelser om socialförsäkringsförmåner och om förfarandet i socialförsäkringsärenden. Regleringen bör lämpligen införas i 110 kap., där bl.a. bestämmelser om uppgiftsskyldighet för andra än parter finns i dag.

Utredningen anser att bestämmelsen ska utformas på så sätt att uppgifterna ska lämnas *i samband med* en sådan arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. 3 § SFL. Denna lösning kan liknas vid regleringen av uppgifter om sjuklönekostnader, där arbetsgivare enligt 17 b § lagen (1991:1047) om sjuklön i samband med arbetsgivardeklarationen ska lämna uppgift om sin kostnad för sjuklön enligt 6 §

<sup>20</sup> Prop. 2012/13:125, *Genomförande av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare*, s. 35 och 37.

inklusive avgifter och skatt. I lagstiftningsarbetet som föregick den regleringen anförde regeringen bl.a. att uppgifter om sjuklöne-kostnader inte bör behandlas som uppgifter som lämnas till grund för bestämmande av skatt och arbetsgivaravgift.<sup>21</sup>

En följd av att uppgiftsskyldigheten inte regleras i SFL är att den lagens sanktionssystem inte blir tillämpligt i fall där arbetsgivaren t.ex. lämnar oriktiga uppgifter. Frågan om behovet av sanktioner kopplade till uppgiftsskyldigheten behandlas närmare i avsnitt 8.14.

## 8.5 För vem ska uppgiftsskyldigheten gälla?

**Utredningens förslag:** Skyldigheten att lämna uppgifter om frånvaro ska gälla för den som är skyldig att lämna en arbetsgivardeklaration.

**Utredningens bedömning:** Det bör inte införas en skyldighet att lämna uppgifter om frånvaro i en förenklad arbetsgivardeklaration.

Den som är skyldig att göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter eller som har gjort ett skatteavdrag utan att vara skyldig att göra det, är skyldig att lämna en arbetsgivardeklaration. En sådan skyldighet finns även för den som betalar ut ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift (26 kap. 2 och 3 §§ SFL). Enligt 7 kap. 1 § SFL ska Skatteverket registrera bl.a. den som är skyldig att göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter eller som betalar ut ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift. Den som är registrerad ska som huvudregel lämna en arbetsgivardeklaration för varje redovisningsperiod (26 kap. 3 § andra stycket SFL).

Något förenklat innebär detta i praktiken att en arbetsgivardeklaration ska lämnas av arbetsgivare som betalar ut lön till anställda. Men även andra som betalar ut ersättning där det finns skyldighet att betala arbetsgivaravgifter eller statlig ålderspension eller som ska utgöra underlag för skatteavdrag är skyldiga att redovisa ersättningen i en arbetsgivardeklaration.

Enligt utredningens mening kan det antas att det endast är i ett fåtal fall som det förekommer att personer som inte är anställda har

<sup>21</sup> Prop. 2014/15:1, *Budgetpropositionen för 2015*, s. 385.

avstått från att utföra förvärvsarbete av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning och för vilka det ändå, dvs. trots att de inte är anställda, ska lämnas uppgifter i en arbetsgivardeklaration. Det kan dock inte uteslutas att det skulle kunna aktualiseras t.ex. för vissa uppdragstagare. Utredningen anser därför att skyldigheten att lämna uppgifter om frånvaro inte bör begränsas till arbetsgivare utan bör gälla för alla som omfattas av skyldigheten att lämna arbetsgivardeklarationer. Det innebär också att gränsdragningsproblem i förhållande till begreppet arbetsgivare undviks. Deklarantens arbetsrättsliga status blir alltså i sig inte relevant för om uppgifter om frånvaro ska lämnas. Avgörande blir i stället om ersättning till en betalningsmottagare ska redovisas i en arbetsgivardeklaration och att redovisad ersättning har påverkats av frånvaro för betalningsmottagaren av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning.

Utredningen föreslår därför att skyldigheten att lämna uppgifter om frånvaro ska gälla för alla som omfattas av skyldigheten att lämna arbetsgivardeklaration. I praktiken kommer det dock framför allt att vara en skyldighet för arbetsgivare i förhållande till anställda.

Utredningen anser att det inte bör införas en skyldighet att redovisa uppgifter om frånvaro i en förenklad arbetsgivardeklaration. En sådan deklaration får lämnas i stället för en arbetsgivardeklaration av en fysisk person eller ett dödsbo som har betalat ut ersättning för arbete till en annan fysisk person, om ersättningen inte utgör utgift i en näringsverksamhet som utbetalaren bedriver (26 kap. 4 § första stycket SFL).

Det kan visserligen hända att betalningsmottagaren i ett sådant avtalsförhållande är frånvarande från arbetet av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning. Det finns dock inte anledning att anta att felaktiga utbetalningar förekommer i annat än ringa utsträckning. En skyldighet att redovisa uppgifter om frånvaro i en förenklad arbetsgivardeklaration kan därför inte bedömas vara en effektiv åtgärd för att motverka felaktiga utbetalningar. Den utökade administrativa bördan som skulle bli följderna av en sådan skyldighet kan dessutom ifrågasättas med hänsyn till att deklarationsskyldigheten gäller för fysiska personer och dödsbon.

## 8.6 För vilka personer ska uppgifter lämnas?

**Utredningens förslag:** Uppgifter om frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning ska lämnas för anställda och andra enskilda som är betalningsmottagare.

Regleringen i 26 kap. 19 a–19 c §§ SFL om vilka uppgifter som ska lämnas i en arbetsgivardeklaration är utformad på så sätt att skyldigheten avser vissa uppgifter för varje *betalningsmottagare*. Uppgift ska bl.a. lämnas om den ersättning för arbete som utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag för och den ersättning som utbetalaren är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för. För att uppgifter om frånvaro ska göra en effektiv kontroll möjlig är det nödvändigt att den krets av personer som uppgifter ska lämnas för i samband med arbetsgivardeklarationen inte är mindre än vad som gäller enligt SFL:s bestämmelser om uppgifter på individnivå. Frånvarouppgifter bör alltså lämnas för varje betalningsmottagare.

Det kan förekomma att en anställds frånvaro från arbetet av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning har haft en sådan omfattning att arbetsgivaren för en viss månad gör ett så stort löneavdrag att någon ersättning inte betalas ut alls. Ett sådant fullständigt löneavdrag skulle också kunna bero på en kombination av frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning och frånvaro av andra skäl. Den anställda är i dessa fall inte betalningsmottagare för den aktuella månaden, vilket medför att det saknas skyldighet för arbetsgivaren att redovisa uppgifter om personen i arbetsgivardeklarationen enligt bestämmelserna i SFL.

Utredningen bedömer att en uppgiftsskyldighet i dessa situationer skulle ha en begränsad betydelse för att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott som beror på arbete trots förmån. En anledning till detta är att ansökningar om tillfällig föräldrapenning i regel avser kortare tidsperioder.<sup>22</sup> Det framstår därför som ovanligt att föräldrar har en så omfattande frånvaro från arbetet på grund av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning att den leder till fullständiga löneavdrag. För långvariga ersättningsperioder i fråga om tillfällig föräldrapenning gäller dessutom redan i dag vissa sär-

<sup>22</sup> För cirka 90 procent av de barn som tillfällig föräldrapenning lämnades för 2019–2021 uppgick antalet ersättningsdagar till färre än 21 dagar totalt under ett år. Fler än 40 dagar nyttjades för enbart 2,1 procent av barnen 2021. Se SOU 2022:31 s. 330 f.

skilda villkor för rätt till ersättning. Bl.a. behöver en förälder från och med den åttonde dagen i ett barns vårdperiod ge in ett intyg från en läkare eller sjuksköterska för att visa sin rätt till tillfällig föräldrapenning för barnet. Detta kan generellt sett antas medföra en minskad risk för felaktiga utbetalningar.

Vidare kan lämpligheten av att utvidga arbetsgivarnas ansvar i fråga om arbetsgivardeklarationen inte endast vad gäller de uppgifter som ska lämnas utan också för vilka personer uppgifterna ska lämnas ifrågasättas ur ett mera principiellt perspektiv. Att genom arbetsgivardeklarationen samla in uppgifter om personer för vilka det ur ett beskattningsperspektiv inte alls behövs några uppgifter framstår som tveksamt utifrån deklarationens primära funktion som en del i skatteförfarandet. Dessutom blir regelverket inte enhetligt, vilket komplicerar uppgiftslämnandet för arbetsgivare och andra som ska lämna en deklaration.

Utän tillgång till frånvarouppgifter i samband med arbetsgivardeklarationen i nu aktuella situationer är det visserligen inte möjligt för Försäkringskassan att automatiserat stämma av enskilda dagar som en ersättningsansökan avser mot uppgifter från arbetsgivaren. Utredningen föreslår dock i avsnitt 6.1 att Försäkringskassan ska kunna få tillgång till de uppgifter som enligt regleringen i SFL ska lämnas om bl.a. ersättning per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen. En jämförelse mellan uppgifter för flera redovisningsperioder kan indikera om den enskilde som ansökt om tillfällig föräldrapenning har avstått från förvärvsarbete i den omfattning som anges i ansökan. Om en låg ersättning eller ingen ersättning alls har redovisats för en viss månad, kan det indikera att ett stort löneavdrag har gjorts på grund av omfattande frånvaro. Omvänt kan små eller inga variationer i redovisad ersättning indikera att den enskilde inte har haft någon omfattande frånvaro. Uppgifterna är inte lika träffsäkra som kontrollinstrument som uppgifter om frånvaro. För just frågan om den enskilde har haft en omfattande frånvaro eller inte kan de dock ge ett gott underlag.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte bör införas en skyldighet att lämna frånvarouppgifter i samband med arbetsgivardeklarationen för andra enskilda än de som är betalningsmottagare. En annan sak är att det förekommer att arbetsgivare lämnar uppgifter på individnivå för anställda som på grund av exempelvis föräldraledighet eller annan långvarig ledighet faktiskt inte är betal-



ningsmottagare den aktuella redovisningsperioden. Den utbetalda ersättningen anges då till noll kronor. I en sådan situation, dvs. när den anställda har tagits med som en betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen, ska arbetsgivaren också ange om redovisad ersättning har eller inte har påverkats av frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning.

## 8.7 Uppgifterna ska lämnas i samband med redovisning av den ersättning som påverkas av frånvaron

**Utredningens förslag:** Uppgifter om frånvaro ska lämnas i samband med redovisning av den ersättning som påverkas av frånvaron.

Vid vilken tidpunkt Försäkringskassan kan få tillgång till uppgifter om anställdas frånvaro påverkar uppgifternas värde för kontroll. Det är därför av betydelse när arbetsgivaren ska lämna uppgifterna, dvs. i vilken arbetsgivardeklaration. Detta kan vara avgörande för om uppgifterna kan användas för kontroll redan innan eller först efter det att ett beslut om ersättning fattats och utbetalning gjorts. Generellt sett ökar frånvarouppgifternas värde för kontroll ju tidigare Försäkringskassan kan få tillgång till dem. Det är alltså önskvärt att arbetsgivaren lämnar uppgifterna så tidigt som möjligt. Hänsyn måste dock tas till när uppgifter om anställdas frånvaro normalt finns registrerade i arbetsgivarens lönesystem och när det utifrån arbetsgivarens nuvarande frånvarohantering är mest lämpligt att uppgifterna lämnas.

En arbetsgivardeklaration ska normalt ha kommit in till Skatteverket senast den 12:e eller, för företag vars omsättning överstiger 40 miljoner kronor, senast den 26:e i månaden efter den månad som utgör redovisningsperiod. Arbetsgivaravgifter och skatteavdrag ska redovisas i arbetsgivardeklarationen för den månad (redovisningsperiod) under vilken ersättning betalas ut. För beskattningen saknar det betydelse om den ersättning som utbetalats en viss månad avser arbete under den månaden, någon tidigare månad eller om det inte alls går att fastställa en viss intjänandeperiod för ersättningen. Beträffande lön kan dock konstateras att den för anställda med månadslön nor-

malt sett betalas ut under intjänandemånaden, dvs. lönen för arbete under en viss månad betalas ut under samma månad. Det innebär att lönen delvis är en förskottsbetalning. Anställda med timlön får där-  
emot normalt sin lön utbetald under månaden efter intjänande-  
månaden, dvs. lönen för arbete som utförts i januari betalas ut i  
februari.

Arbetsgivare har vid deklarationstidpunkten för en viss månad (redovisningsperiod) generellt sett kännedom om frånvaro som inträffat under den månaden. Det medför att det kan förefalla naturligt att frånvaro för en viss dag också ska redovisas i samband med just deklarationen för den redovisningsperiod då frånvaron inträffade.

Både för den som har timlön och för den som har månadslön på-  
verkar dock frånvaron ofta löneutbetalningen först månaden efter  
att den har inträffat. Detta är en naturlig följd av att timlön som regel  
betalas ut månaden efter intjänandemånaden. När det gäller månads-  
lön beror förfarandet på att lönen som regel beräknas utifrån upp-  
gifter som förts in i lönesystemet fram till och med en viss brytdag  
då en s.k. lönekorning görs. Frånvaro som infallit efter brytdagen  
påverkar i stället lönen för nästa månad. Om en anställd är från-  
varande under t.ex. januari påverkar det vanligen den löneutbetal-  
ning som görs i februari, vilken ska redovisas i den arbetsgivar-  
deklaration som lämnas in i mars.

Ett krav på att en uppgift om frånvaro ska lämnas i samband med  
arbetsgivardeklarationen för den månad då den inträffat skulle inne-  
bära t.ex. att frånvaro i januari ska redovisas i den deklaration som  
arbetsgivaren lämnar in i februari. Samma frånvaro skulle då i de flesta  
fall behöva hanteras av en arbetsgivare i arbetsgivardeklarationer för  
två olika månader. En sådan inkonsekvens komplicerar frånvaro-  
hanteringen för arbetsgivare och bör enligt utredningens mening  
undvikas. Om frånvaron i sin helhet, dvs. både frånvaron i sig och  
den lönekorrigering den medför, i stället kan hanteras i ett samman-  
hang uppnås en större överensstämmelse med arbetsgivarnas nu-  
varande hantering av frånvaro. Utredningen anser därför att en upp-  
gift om frånvaro för en viss dag inte rimligen kan lämnas i samband  
med någon annan arbetsgivardeklaration än deklarationen för den  
redovisningsperiod i vilken arbetsgivaravgifter och skatteavdrag av-  
seende den ersättning som påverkats av frånvaron ska redovisas.  
Följden blir därmed t.ex. att en frånvarodag i januari, om den påverkar  
den lön som betalas ut i februari, ska redovisas i samband med

arbetsgivardeklarationen för redovisningsperioden februari, dvs. den deklaration som lämnas i mars. En uppgift om frånvaro som har inträffat i januari skulle därför normalt kunna vara tillgänglig för Försäkringskassan i mars.

Sammantaget föreslår utredningen att uppgifter om frånvaro ska lämnas i samband med redovisning av den ersättning som påverkas av frånvaron.

## 8.8 Undantag för ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift

**Utredningens förslag:** Skyldigheten att lämna uppgifter om frånvaro ska inte gälla om den ersättning som har redovisats för betalningsmottagaren är sådan ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift.

Den uppgiftsskyldighet som utredningen föreslår är i första hand inriktad på att arbetsgivare ska lämna uppgifter om frånvaro för anställda. Skyldigheten att lämna en arbetsgivardeklaration och uppgifter på individnivå är dock inte begränsad till situationer när det finns anställningsförhållanden. På motsvarande sätt bör, som angetts i avsnitt 8.5, skyldigheten att lämna uppgifter om frånvaro inte heller begränsas till anställningsförhållanden. Det finns dock inte någon anledning att frånvarouppgifter ska lämnas för en betalningsmottagare för vilken den deklarationsskyldige redovisar ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift. Det handlar i dessa fall om enskilda som är betalningsmottagare i förhållande till framför allt vissa myndigheter för ersättning från välfärdssystemen. Exempelvis är sjukpenning och föräldrapenningförmåner från Försäkringskassan samt dagpenning från arbetslöshetskassa underlag för statlig ålderspensionsavgift enligt 2 § lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift. Att sådana ersättningar ska redovisas per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen framgår av 26 kap. 19 a § första stycket 5 SFL.

Ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift utgår inte för arbete i den meningen att det är fråga om ersättning för anställning eller uppdrag. I stället utbetalas sådan ersättning till betalningsmottagaren efter ansökan, om han eller hon har rätt till ersätt-

ning. Det kan därmed i princip inte förekomma att ersättningen påverkas av frånvaro från arbete hos utbetalaren på så sätt att det i den meningen handlar om frånvaro som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning. En annan sak är att oriktiga uppgifter av den enskilde kan leda till att dubbla ersättningar felaktigt utgår för samma tid, t.ex. både arbetslöshetsersättning och tillfällig föräldrapenning. Det är dock inte ett skäl för att frånvarouppgifter på individnivå ska lämnas i arbetsgivardeklarationen. Problematik med dubbla ersättningar av t.ex. nu angivet slag motverkas enligt utredningens mening bättre genom uppgiftsskyldighet berörda myndigheter emellan, dvs. utan att frånvarouppgifter lämnas via Skatteverket.

Detta medför att det saknas skäl för att införa en skyldighet för utbetalare av ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift att i samband med arbetsgivardeklarationen uppge per betalningsmottagare om ersättningen har påverkats av frånvaro som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning. Regelmässigt skulle nämligen då redovisas att ersättningen inte har påverkats av sådan frånvaro. När det gäller just ersättning i form av tillfällig föräldrapenning ligger det dock i sakens natur att den ersättningen har påverkats av frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning, eftersom det är en av förutsättningarna för att ersättning ska utgå. Att Försäkringskassan för betalningsmottagare av enbart tillfällig föräldrapenning skulle ha en skyldighet att uppge detta motverkar dock inte felaktiga utbetalningar – tvärtom skulle en sådan skyldighet vara meningslös.

Utredningen föreslår därför att skyldigheten att lämna uppgifter om frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning inte ska omfatta fall där den redovisade ersättningen är sådan som är underlag för statlig ålderspensionsavgift.

## 8.9 Datum för frånvaron och om frånvaron avser hela eller en del av dagen ska redovisas

**Utredningens förslag:** Arbetsgivaren ska redovisa vilket eller vilka datum som frånvaron inföll och för varje sådant datum ange om frånvaron avsåg hela eller en del av den tid som arbete annars skulle ha utförts.

Information om en anställds frånvaro från arbetet kan ges på olika detaljnivåer. Ju mer detaljerad tidsuppgiften är, desto bättre underlag utgör den för kontroll. Behovet av detaljerade uppgifter måste dock också vägas mot vad uppgiftskravet innebär för arbetsgivarens administrativa börda samt mot skyddet för den anställdes personliga integritet. Detaljnivån på frånvarouppgiften måste därför vara väl avvägd. Vid denna bedömning måste hänsyn även tas till de krav för behandling av personuppgifter som ställs upp i EU:s dataskyddsförordning<sup>23</sup> (se avsnitt 10.1). Det innebär bl.a., enligt principen om uppgiftsminimering, att de personuppgifter som behandlas ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålet. Fler personuppgifter än vad som behövs för ändamålet ska aldrig behandlas.

När det gäller krav på arbetsgivaren att lämna information om frånvaro är ett alternativ att uppgift ska lämnas om att frånvaro har förekommit för en anställd under en viss period, lämpligen en månad. Detta kan exempelvis ske genom att det finns en särskild ruta för detta ändamål i blanketten för arbetsgivardeklarationen eller att det ska anges på motsvarande sätt vid elektroniskt avlämnade. Om den anställde ansöker om en förmån som kräver att han eller hon har avstått från arbete kan kontroll göras av om det under den aktuella perioden har förekommit frånvaro för den anställde. I de fall arbetsgivaren inte har angett någon frånvaro under den period som ansökan avser, finns skäl att göra en fördjupad utredning. Värdet av en sådan generell frånvarouppgift är dock begränsat då den enbart kan ge en indikation på om oriktiga uppgifter har lämnats i den enskildes ansökan. Utredningen bedömer därmed att enbart en uppgift om att frånvaro har förekommit under en viss period inte ger tillräckligt med information för att vara ett effektivt verktyg för kontroll.

Uppgiftsskyldigheten kan även utformas på så sätt att arbetsgivaren ska lämna uppgift om vilket eller vilka datum som frånvaron har ägt rum. En sådan detaljnivå är tillräcklig för att upptäcka fall där den enskilde har sökt ersättning men under samma tid inte alls varit frånvarande från arbetet. Om den försäkrade däremot haft frånvaro under en del av en arbetsdag men ansöker om ersättning som om frånvaron avsett hela dagen, behövs mer detaljerad information för

---

<sup>23</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

att den oriktiga uppgiften ska framträda i förhållande till frånvarouppgiften. Arbetsgivaren behöver då också uppge om frånvaron avsett hela eller en del av den tid som arbete annars skulle ha utförts.

En sådan precisering av frånvaron, dvs. uppgift om vilket eller vilka datum som frånvaron inföll samt om frånvaron har avsett hela eller en del av den tid som arbete annars skulle ha utförts, är tillräcklig för att upptäcka en mycket stor andel av de fel som beror på arbete trots förmån. För att alla typer av fel ska kunna upptäckas skulle dock ytterligare detaljer kring frånvarons omfattning behöva redovisas. Även information om den tid som arbete skulle ha utförts är relevant. Den kontroll som en sådan ytterligare information möjliggör tar dock i första hand inte sikte på frågan om – och i så fall i vilken omfattning – den försäkrade har varit frånvarande från arbetet (arbete trots förmån) utan på om han eller hon har lämnat korrekta uppgifter om den ordinarie eller normala arbetstiden. Sådana oriktiga uppgifter kan orsaka felaktiga utbetalningar, men omfattningen är svårbedömd.

Utredningen bedömer att den ytterligare administration som det skulle innebära för arbetsgivaren att för varje anställd behöva lämna detaljerade uppgifter om frånvarons omfattning samt om ordinarie arbetstid – uppgifter som inte alltid finns inlagda i arbetsgivarens lönesystem – inte är motiverad utifrån behovet av uppgifterna för kontroll. Detta skulle särskilt utgöra en ökad administrativ börda för arbetsgivare som vid inlämning av arbetsgivardeklarationen inte använder ett system där uppgifter från lönesystemet automatiskt vidarebefordras till Skatteverket. Utredningen anser att en väl avvägd precisering av frånvaron är att arbetsgivaren ska lämna uppgift om datum för frånvaron samt om frånvaron avser hela eller en del av den tid som arbete annars skulle ha utförts. Detta är uppgifter som i regel redan finns inlagda i arbetsgivarens lönesystem (se även avsnitt 8.16).

När det gäller arbetspass som sträcker sig över midnatt anges i Försäkringskassans vägledning att utbetalning av tillfällig föräldrapenning görs för den kalenderdag där de flesta arbetstimmarna ligger. Om arbetstiden är lika lång före och efter midnatt görs utbetalning för den sista kalenderdagen.<sup>24</sup> Utredningen anser att det är lämpligt att arbetsgivarens redovisning av frånvaro följer Försäkringskassans rutiner vid utbetalning av ersättning. För arbetspass som sträcker sig över midnatt ska frånvaron alltså anges till det datum

---

<sup>24</sup> Försäkringskassans vägledning 2016:2, *Tillfällig föräldrapenning*, version 7, s. 21.

som de flesta av passets arbetstimmar är hänförliga till. Om arbetstiden är lika lång före och efter midnatt ska frånvaron anges till det sista datumet.

## 8.10 Redovisning av frånvaro i praktiken

**Utredningens bedömning:** Systemet för att lämna arbetsgivardeklarationen elektroniskt bör utformas så att den deklareringskyldige inte kan underlåta att uppge om redovisad ersättning till betalningsmottagarna har eller inte har påverkats av frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning.

Utredningens förslag innebär att den som enligt regleringen i SFL ska lämna en arbetsgivardeklaration med uppgifter per betalningsmottagare också ska redovisa – per betalningsmottagare – om redovisad ersättning har eller inte har påverkats av frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning. Om ersättningen för en betalningsmottagare har påverkats av sådan frånvaro, ska den deklareringskyldige även ange vilket eller vilka datum som betalningsmottagarens frånvaro inföll och för varje sådan dag ange om frånvaron avsåg hela eller en del av den tid som arbete annars skulle ha utförts.

För en arbetsgivare som lämnar arbetsgivardeklarationen elektroniskt kommer gränssnittet i Skatteverkets system att kunna utformas på det sättet att arbetsgivaren *för varje betalningsmottagare* får frågan om redovisad ersättning har påverkats av frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning, dvs. om ersättningen har beräknats med löneavdrag för sådan frånvaro. Om arbetsgivaren besvarar frågan nekande, finns det inte någon frånvarouppgift som ska redovisas, dvs. arbetsgivaren ska inte lämna någon information utöver det nekande svaret. Om arbetsgivaren i stället besvarar frågan jakande, ska arbetsgivaren också med datum ange varje dag för vilken betalningsmottagaren har haft sådan frånvaro, dvs. frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning och som påverkat den ersättning som redovisas i deklarationen. Arbetsgivaren ska då även för varje sådant datum ange om betalningsmottagarens frånvaro har avsett antingen hela dagen eller en del av dagen. Frånvarons omfattning ska inte preciseras i högre grad än så (se avsnitt 8.9).

Ett alternativ till en utformning enligt denna beskrivning är att arbetsgivaren först får frågan om redovisad ersättning *för någon betalningsmottagare* har påverkats av frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning. Ett nekande svar på den frågan skulle innebära att arbetsgivaren inte behöver ange motsvarande svar individuellt för varje betalningsmottagare. Om svaret är jakande, behöver arbetsgivaren dock ställas inför och besvara samma fråga för varje betalningsmottagare för att fullgöra uppgiftsskyldigheten.

Systemet kommer att kunna utformas på det sättet att det inte är möjligt att lämna in arbetsgivardeklarationen utan att arbetsgivaren för varje betalningsmottagare (eller på övergripande nivå) besvarar frågan om redovisad ersättning har eller inte har påverkats av frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning. Om arbetsgivaren för en viss betalningsmottagare besvarar frågan nekande, innebär det att arbetsgivaren har lämnat en uppgift om att betalningsmottagaren inte har haft någon sådan frånvaro som påverkat den redovisade ersättningen. För elektroniskt deklaraionslämnande som innefattar att uppgifter överförs till Skatteverket på datafil eller via s.k. API kan systemet utformas så att nödvändiga uppgifter enligt det beskrivna förfarandet överförs automatiserat tillsammans med övrig information. Blanketten för arbetsgivardeklarationen i pappersform kan utformas på det sättet att om en arbetsgivare inte lämnar uppgift om att redovisad ersättning för en viss betalningsmottagare har påverkats av frånvaro, innebär det att arbetsgivaren därigenom har lämnat uppgift om att ersättningen inte har påverkats.

Utredningen anser att en utformning av systemet med en spärr på detta sätt är lämplig, eftersom den innebär att en arbetsgivare som lämnar deklarationen elektroniskt måste förhålla sig till uppgiftsskyldigheten och alltså inte kan underlåta att lämna uppgifter. En spärr bidrar därmed starkt till att det blir fråga om en reell skyldighet och att det inte finns något behov av att förena uppgiftsskyldigheten med en sanktion (se avsnitt 8.14).

En invändning som kan göras är att en spärr medför att den föreslagna uppgiftsskyldigheten indirekt kopplas samman med möjligheten för Skatteverket att besluta om vitesföreläggande för den som inte har fullgjort sin skyldighet att lämna uppgifter i en arbetsgivardeklaration enligt bestämmelser i SFL (37 kap. 2 § och 44 kap. 2 § SFL). Spärren skulle alltså medföra att den regleringen, som inte är tillämplig i förhållande till en uppgiftsskyldighet enligt SFB, ändå får



betydelse. De uppgifter per betalningsmottagare som ska lämnas *i arbetsgivardeklarationen* enligt SFL respektive *i samband med arbetsgivardeklarationen* enligt den föreslagna regleringen i SFB ska dock redovisas i ett och samma förfarande. Ur det perspektivet är det rimligt att deklarationen inte går att lämna in om inte frånvarouppgifterna, som ju den deklARATIONSSKYLDIGE enligt lag kommer att vara skyldig att redovisa, också faktiskt redovisas.

En annan invändning som kan göras mot en spärr är att någon sådan inte kommer att kunna ställas upp för den som lämnar arbetsgivardeklarationen i pappersform. Detta förhållande innebär enligt utredningen dock inte i sig att en spärr i övriga fall är olämplig. Uppgifter på individnivå lämnas i pappersdeklarationer endast för ett fåtal betalningsmottagare (cirka 8 500 av 10 miljoner betalningsmottagare per redovisningsperiod). Det är vidare ofrånkomligt att redovisningen av frånvarouppgifterna kommer att skilja sig åt för den som redovisar dem elektroniskt respektive i en pappersblankett.

En arbetsgivare har för sin uppgiftsskyldighet enbart att förhålla sig till den anställdes frånvaroanmälan (anmäld orsak) och faktiska frånvaro från arbetet. Om en anställd i förhållande till arbetsgivaren anmäler frånvaro för en viss dag på grund av t.ex. vård av sjukt barn, dvs. av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning, och inte arbetar den dagen, ska arbetsgivaren enligt utredningens förslag lämna en uppgift om frånvaron i samband med arbetsgivardeklarationen. Det skulle dock kunna förekomma att frånvaron i själva verket ändå inte är av det slaget att den anställda har rätt till tillfällig föräldrapenning. Det kan t.ex. handla om att den anställda stannar hemma från arbetet samtidigt som barnet i fråga vistas i förskolan eller skolan. I en sådan situation är anledningen till att den anställda avstått från att utföra förvärvsarbete inte att barnet behövt vård, vilket medför att rätt till tillfällig föräldrapenning saknas (13 kap. 2 § första stycket SFB). Det finns dock inte någon skyldighet för arbetsgivaren att bedöma om den anställdes uppgifter i anmälan stämmer och den anställda faktiskt har rätt till tillfällig föräldrapenning.

En annan sak är att arbetsgivaren av arbetsrättsliga skäl kan ha anledning att göra en sådan bedömning. Utevaro från arbetet som arbetsgivaren anser är olovlig frånvaro ska inte redovisas i samband med arbetsgivardeklarationen, eftersom den då inte beror på skäl som kan ge rätt till föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning.

## 8.11 En skyldighet att ändra eller lägga till uppgifter bör inte införas

**Utredningens bedömning:** Det bör inte införas en skyldighet för arbetsgivaren att ändra en felaktig uppgift om frånvaro för en viss betalningsmottagare som har lämnats i samband med en arbetsgivardeklaration. Det bör inte heller införas en skyldighet för arbetsgivaren att genom tillägg lämna en uppgift som saknas.

I 26 kap. 40 och 41 §§ SFL finns bestämmelser om ändring eller tillägg av uppgifter avseende en viss betalningsmottagare som har lämnats i en arbetsgivardeklaration eller en förenklad arbetsgivardeklaration. Bl.a. ska den deklarationsskyldige, om en sådan uppgift är felaktig, snarast ändra uppgiften. Om en uppgift saknas, ska den deklarationsskyldige snarast genom tillägg lämna de uppgifter som behövs.

Enligt utredningens förslag ska bestämmelser om skyldighet för arbetsgivare att lämna uppgifter om viss frånvaro i samband med arbetsgivardeklarationen införas i SFB, vilket innebär att bestämmelserna i 26 kap. 40 och 41 §§ SFL inte blir automatiskt tillämpliga. Utredningen anser inte heller att det är lämpligt att det införs särskilda bestämmelser om skyldighet för arbetsgivaren att göra ändringar eller tillägg när det gäller de föreslagna uppgifterna om frånvaro per betalningsmottagare.

Eftersom det inte är Skatteverket som har behov av uppgifterna för sin verksamhet anser utredningen generellt sett att Skatteverkets administration kopplad till uppgifterna bör vara så begränsad som möjligt. Som framgår av avsnitt 10.6.1 föreslår utredningen att Skatteverket ska lämna över samtliga uppgifter om frånvaro som lämnats i samband med arbetsgivardeklarationen till Försäkringskassan. Då Skatteverket inte behöver frånvarouppgifterna för sin egen verksamhet föreslås vidare att uppgifterna efter överlämningen gallras hos Skatteverket (se avsnitt 10.4.6). Detta medför att de uppgifter om frånvaro som har lämnats i samband med den ursprungliga deklarationen sannolikt inte finns kvar hos Skatteverket vid den tidpunkt en ändring eller tillägg av uppgifterna skulle ha gjorts av arbetsgivaren. Hanteringen av ändringar eller tillägg av frånvarouppgifter kan därmed antas bli mer resurskrävande för Skatteverket än nuvarande

hantering av ändring och tillägg av övriga uppgifter som ska lämnas per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen. En ökad administration kan antas vara särskilt påtaglig när det gäller arbetsgivare som lämnar arbetsgivardeklarationer, och därmed sannolikt även rättelser av sådana, på en fysisk blankett. Även om det troligen procentuellt skulle röra sig om en mycket liten del av frånvarouppgifterna som skulle komma att rättas på en fysisk blankett, innebär även en begränsad ökning av antalet inkomna fysiska blanketter ett påtagligt behov av ökad manuell hantering hos Skatteverket. Mot denna bakgrund anser utredningen inte att det är lämpligt att arbetsgivare ska lämna rättelser av tidigare frånvarouppgifter som lämnats i samband med arbetsgivardeklarationen till Skatteverket.

Ett annat alternativ som kan övervägas är om det i stället skulle finnas en skyldighet för arbetsgivare att göra ändringar och tillägg av tidigare lämnade frånvarouppgifter till Försäkringskassan. Utredningen bedömer dock att det, i förhållande till den administration det skulle kräva för Försäkringskassan att bygga upp ett särskilt system för hanteringen av inkomna rättelser av frånvarouppgifter från arbetsgivare, inte finns ett tillräckligt angeläget behov av att sådana rättelser görs. Det finns inte anledning att tro att rättelser av frånvarouppgifter skulle göras i högre grad än vad som görs för de uppgifter per betalningsmottagare som i övrigt lämnas i arbetsgivardeklarationen.<sup>25</sup> Det kan därför antas att förhållandevis få uppgifter skulle komma att ändras eller läggas till. Som utredningen redogör för i avsnitt 8.15.3 bör Försäkringskassans handläggning, i de fall en avvikelse mellan den sökandes och arbetsgivarens uppgifter har upptäckts, normalt inledas med en kommunikering med föräldern. Föräldern kan då t.ex. ge in ett intyg från arbetsgivaren. Om arbetsgivaren i ett sådant intyg lämnar andra uppgifter än de som tidigare har lämnats i samband med deklarationen, kan uppgifterna i intyget liknas vid att arbetsgivaren har gjort en rättelse av tidigare lämnade uppgifter.

För det fall arbetsgivaren får vetskap om att en frånvarouppgift som tidigare har lämnats för en betalningsmottagare i samband med arbetsgivardeklarationen är felaktig, eller att en sådan uppgift felaktigt saknas, finns det i och för sig inte något som hindrar arbetsgivaren från att på eget initiativ informera om detta förhållande. Eftersom Skatteverket normalt sett kommer att ha gallrat de ursprungliga upp-

---

<sup>25</sup> Enligt statistik från Skatteverket ändrades t.ex. en procent av de redovisade uppgifterna på individnivå år 2022.

gifterna kort efter att arbetsgivardeklarationen lämnats, sedan de vidareförmedlats till Försäkringskassan, kommer det dock inte att finnas några uppgifter att rätta eller komplettera hos Skatteverket. Arbetsgivaren ska alltså inte vända sig dit, utan får i stället kontakta Försäkringskassan.

## 8.12 Informationsskyldighet

**Utredningens förslag:** Den som i samband med en arbetsgivardeklaration har lämnat uppgift om en betalningsmottagare när det gäller om redovisad ersättning har eller inte har påverkats av frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning, ska informera den som uppgifterna avser om de uppgifter som lämnats om denne i samband med deklarationen. Informationen ska lämnas senast den dag då arbetsgivardeklarationen har kommit in till Skatteverket.

I förarbetena till bestämmelserna om uppgifter per betalningsmottagare, dvs. på individnivå, i arbetsgivardeklarationen uttalas bl.a. att det är viktigt att deklARATIONSSKYLDIGA (betalningsmottagare), på samma sätt som gäller för kontrolluppgifter, får en möjlighet att rätta felaktiga uppgifter som har lämnats i en arbetsgivardeklaration.<sup>26</sup> Den som har lämnat uppgifter om en viss betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration enligt 26 kap. 19 a–19 c §§ SFL fick därför en skyldighet att informera den som uppgifterna avser om de uppgifter om denne som lämnas i deklarationen, se 34 kap. 3 a § första stycket SFL. Informationen ska enligt samma bestämmelse lämnas senast den dag då arbetsgivardeklarationen ska ha kommit in till Skatteverket. Informationsskyldigheten kan fullgöras genom en lönespecifikation som skickas ut i samband med löneutbetalningen, om uppgifterna i lönespecifikationen överensstämmer med de uppgifter som lämnas i arbetsgivardeklarationen.<sup>27</sup>

Enligt 34 kap. 3 a § andra stycket SFL ska vidare den som gör en ändring eller ett tillägg av uppgifter om en viss betalningsmottagare enligt 26 kap. 40 § SFL senast den dag då uppgifterna lämnas till

<sup>26</sup> Prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 93.

<sup>27</sup> Prop. 2016/17:58 s. 190.

Skatteverket informera den som uppgifterna avser om de uppgifter om denne som lämnas till Skatteverket.

Utredningen bedömer att en betalningsmottagare har ett berättigat intresse av att även få information om de uppgifter som arbetsgivaren har lämnat i samband med deklARATIONEN när det gäller om den redovisade ersättningen har eller inte har påverkats av frånvaro som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning. Om arbetsgivaren för en betalningsmottagare uppgett att den redovisade ersättningen har påverkats av sådan frånvaro, bör arbetsgivaren även informera om vilket eller vilka datum och i vilken omfattning som arbetsgivaren har lämnat uppgift om att frånvaro har skett.

Utredningen föreslår därför att den som i samband med arbetsgivardeklARATIONEN har lämnat uppgift om en betalningsmottagare när det gäller om redovisad ersättning har eller inte har påverkats av frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning, ska ha en skyldighet att informera den som uppgifterna avser om de uppgifter som lämnats om denne i samband med deklARATIONEN. Informationen ska, liksom när det gäller övriga uppgifter per betalningsmottagare, lämnas senast den dag då arbetsgivardeklARATIONEN ska ha kommit in till Skatteverket. Informationsskyldigheten kan fullgöras genom att det framgår av den lönespecifikation som skickas ut om den redovisade ersättningen har eller inte har påverkats av frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning samt, i de fall ersättningen har påverkats av sådan frånvaro, för vilka dagar och i vilken omfattning. Detta förutsätter dock att uppgifterna i lönespecifikationen stämmer överens med de uppgifter som har lämnats i samband med arbetsgivardeklARATIONEN.

Förslaget till bestämmelser om informationsskyldighet finns i 110 kap. 31 b § SFB.

### **8.13 Möjlighet för enskilda att ta del av redovisade frånvarouppgifter**

Utredningen har i avsnitt 8.12 föreslagit att skyldigheten för arbetsgivare att lämna frånvarouppgifter i samband med arbetsgivardeklARATIONEN ska kompletteras med en skyldighet för arbetsgivaren att informera de berörda enskilda om de uppgifter som har lämnats om

dem. En motsvarande sådan skyldighet finns beträffande uppgifter per betalningsmottagare som ska lämnas enligt regleringen i SFL.

Utöver att enskilda informeras av sina arbetsgivare på detta sätt är det enligt utredningens mening betydelsefullt att enskilda enkelt och på eget initiativ kan kontrollera vilka frånvarouppgifter som lämnats om dem i samband med arbetsgivardeklarationen. Även en arbetsgivare bör ges möjlighet att kontrollera vilka uppgifter som denne har lämnat. Som jämförelse är det möjligt för enskilda att kontrollera i Skatteverkets elektroniska självbetjäningstjänst vilka uppgifter som har lämnats om dem i arbetsgivardeklarationer. En motsvarande möjlighet finns för arbetsgivare. När det gäller frånvarouppgifter i samband med arbetsgivardeklarationer är det dock Försäkringskassan som kan komma i fråga som informerande myndighet, eftersom uppgifterna kommer att gallras hos Skatteverket efter att de överlämnats till Försäkringskassan.

Det är i första hand Försäkringskassan som får ta ställning till hur enskilda och arbetsgivare ska kunna ta del av frånvarouppgifterna.

## 8.14 Uppgiftsskyldigheten bör inte förenas med någon sanktion

**Utredningens bedömning:** Skyldigheten för den som lämnar en arbetsgivardeklaration att i samband med deklarationen redovisa uppgifter om frånvaro per betalningsmottagare bör inte förenas med någon sanktion.

Frånvarouppgifterna enligt utredningens förslag är avsedda att användas som kontrollinstrument för att motverka felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning samt därigenom bidra till att legitimiteten i välfärdssystemen upprätthålls. Det är därför viktigt att skyldigheten för arbetsgivare att redovisa frånvarouppgifter i samband med arbetsgivardeklarationen får genomslag i praktiken på så sätt att de uppgifter som ska lämnas också faktiskt lämnas. Det är dessutom väsentligt att frånvarouppgifterna är korrekta, eftersom oriktiga uppgifter kan leda till att syftet förfelas eller till att korrekta ersättningsansökningar ifrågasätts i onödan. Det kan därför övervägas om uppgiftsskyldigheten bör förenas med en sanktion för den som inte lämnar uppgifter eller som lämnar oriktiga uppgifter. Det skulle då

framför allt kunna komma i fråga att införa antingen en straffrättslig påföljd, en administrativ sanktionsavgift eller en möjlighet att besluta om ett vitesföreläggande.

Enligt utredningens mening kan problemet med oriktiga eller utelämnade frånvarouppgifter dock antas bli begränsat. För det första innebär utredningens förslag att systemet för elektroniskt avlämnande av arbetsgivardeklarationen kan utformas så att en arbetsgivare måste förhålla sig till sin uppgiftsskyldighet. Utformningen kan innebära att en deklaration inte kan lämnas elektroniskt om inte arbetsgivaren för varje betalningsmottagare (eller på en övergripande nivå) uppger om redovisad ersättning har eller inte har påverkats av frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning. Detta medför att de arbetsgivare som deklarerar elektroniskt, alltså mer än 99 procent av arbetsgivarna, inte kan underlåta att fullgöra sin uppgiftsskyldighet.

För det andra finns inte anledning att anta annat än att arbetsgivardeklarationerna generellt sett kommer att innehålla korrekta uppgifter om frånvaro. De flesta arbetsgivarna använder sig av it-baserade lönesystem, vilket innebär att uppgifterna som ska lämnas i och i samband med arbetsgivardeklarationen hämtas direkt från lönesystemet och överförs till Skatteverket, antingen genom datafiler eller via s.k. API. När en frånvarouppgift har förts in i lönesystemet kommer den alltså normalt sett att rapporteras till Skatteverket utan ytterligare manuell hantering.

Till detta kommer att en arbetsgivare som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet lämnar en oriktig uppgift om frånvaro skulle kunna göra sig skyldig till bidragsbrott eller vårdslöst bidragsbrott. Vissa fall av oriktigt uppgiftslämnande skulle alltså kunna leda till straffrättsliga påföljder redan enligt nuvarande reglering. Enligt 2 § bidragsbrottslagen (2007:612) gäller att den som bl.a. lämnar oriktiga uppgifter och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd felaktigt betalas ut, felaktigt tillgodoräknas, betalas ut med ett för högt belopp eller tillgodoräknas med ett för högt belopp döms för bidragsbrott till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader. I 3 § bidragsbrottslagen finns bestämmelser om grovt bidragsbrott.

Bestämmelserna träffar inte endast agerande av förmåns- eller stödsökanden utan även fall där en annan person, exempelvis en arbets-

givare, medvetet lämnar en oriktig uppgift, som leder till fara för en felaktig utbetalning till någon annan.<sup>28</sup>

Den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning som avses i 2 § bidragsbrottslagen döms för vårdslöst bidragsbrott till böter eller fängelse i högst ett år. Om gärningen med hänsyn till beloppet, risken för slutlig ekonomisk skada och övriga omständigheter är mindre allvarlig döms inte till ansvar (4 § bidragsbrottslagen).

Sammantaget anser utredningen att behovet av en särskild sanktion för att den föreslagna uppgiftsskyldigheten ska upprätthållas och korrekta uppgifter lämnas framstår som ringa. Uppgiftsskyldigheten bör därför inte förenas med någon sanktion.

## 8.15 Närmare om kontrollmöjligheterna

### 8.15.1 Uppgifterna ger generellt sett möjlighet till kontroll efter att beslut fattats och utbetalning skett

**Utredningens bedömning:** Den kontrollmöjlighet som uppgifter om frånvaro i samband med arbetsgivardeklarationen ger upphov till uppkommer generellt sett inte före ett beslut om ersättning och utbetalning. Uppgiften är därför ett verktyg främst för att i efterhand identifiera felaktiga utbetalningar.

### Krav på snabb handläggning

En myndighet ska handlägga ett ärende så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (9 § förvaltningslagen [2017:900]). För tillfällig föräldrapenning har den ökande digitaliseringen av myndigheternas verksamhet medfört att hela ärendehanteringens har kunnat automatiseras. I dessa fall kan myndighetsbeslut fattas maskinellt utan att någon befattningshavare på myndigheten har någon del i beslutsfattandet. En effekt av ett sådant automatiserat beslutsfattande är att det kan bidra till minskad handläggningstid och därmed snabbare beslut.

Tillfällig föräldrapenning är ett exempel på en ersättning som avser att ersätta den inkomst från arbete som den sökande normalt

---

<sup>28</sup> Prop. 2006/07:80, *Bidragsbrottslag*, s. 96.



är beroende av för sin försörjning. Andra exempel på sådana ersättningar är föräldrapenning, sjukpenning, arbetslöshetsersättning och lönegaranti. För sådana ersättningstyper är det särskilt viktigt att ansökningar handläggs snabbt och att utbetalningar till de som har rätt till ersättning inte onödigt fördröjs. När det gäller sjukpenning och arbetslöshetsersättning har Justitieombudsmannen bedömt att det i normalfallet är orimligt med en handläggningstid som är längre än en månad (JO 2001/02 s. 328 och JO 2021/22 s. 42).

När det gäller faktiska handläggningstider kan nämnas att Försäkringskassans genomsnittliga handläggningstid 2022 var åtta dagar för ärenden om tillfällig föräldrapenning.<sup>29</sup> Utbetalning av tillfällig föräldrapenning görs den 25:e i månaden. För den som ansökt om tillfällig föräldrapenning senast den 10:e i månaden görs utbetalning av ersättning normalt samma månad.<sup>30</sup>

### Frånvarouppgiften kan normalt inte inväntas innan beslut fattas

Uppgifter om frånvaro ska enligt utredningens förslag lämnas i samband med redovisning av den ersättning som påverkas av frånvaron (se avsnitt 8.7). Detta innebär att en uppgift om frånvaro som exempelvis har inträffat i januari normalt skulle kunna vara tillgänglig för Försäkringskassan först i mars.

Mot bakgrund av vikten av en snabb ärendehandläggning, särskilt då tillfällig föräldrapenning är en ersättning som ska ersätta inkomst från arbete, är det i de flesta fall inte rimligt att Försäkringskassan skulle invänta att uppgifter om frånvaro finns tillgängliga innan en ansökan om ersättning prövas och ersättning betalas ut. En sådan handläggning skulle innebära att den som ansöker om förmånen tvingas vänta oacceptabelt länge på ersättning.

Utredningen bedömer därför att uppgifter om frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning generellt sett inte ger möjlighet till kontroll innan ett beslut om ersättning fattats och utbetalning gjorts. Värdet av uppgiften ligger därför i att den kan vara ett instrument för att i efterhand kontrollera om en utbetalning var korrekt eller inte. Med automatisering av en sådan kontroll kan

<sup>29</sup> Försäkringskassan (2023), *Årsredovisning 2022*, s. 35.

<sup>30</sup> 91 procent av de ärenden om tillfällig föräldrapenning som kommit in före den 10:e i månaden har lett till att ersättning betalats ut den 25:e i samma månad, se Försäkringskassan (2023), *Årsredovisning 2022*, s. 36.

uppgiften vara ett betydelsefullt verktyg för att identifiera utbetalningar som kan vara felaktiga. Vidare kan ett sådant systematiskt felutnyttjande av försäkringen som i dag leder till många stora återkrav undvikas genom att missbruk av förmånen upptäcks i relativt nära anslutning till en felaktig utbetalning.

Försäkringskassan bör dock i vissa fall kunna invänta frånvarouppgifter i arbetsgivardeklarationen innan beslut fattas och utbetalning görs, t.ex. för sökande som tidigare har missbrukat ersättningen.

### **8.15.2 Alla orsaker till felaktiga utbetalningar kan inte upptäckas**

#### **Villkor som inte är kopplade till att den sökande har avstått från arbete**

Uppgifter om frånvaro som lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen har en tydlig betydelse för att motverka felaktiga utbetalningar som beror på arbete trots förmån. Oriktiga uppgifter från enskilda om andra förhållanden som är relevanta för rätten till tillfällig föräldrapenning kan däremot inte upptäckas genom en sådan uppgift. Frånvarouppgifterna är därmed endast ett komplement – om än ett viktigt sådant – till andra kontrollinstrument och manuellt utredningsarbete i syfte att upptäcka risker för felaktiga utbetalningar.

För tillfällig föräldrapenning är, utöver problematiken med arbete trots förmån, oriktiga uppgifter om att barnet varit frånvarande från förskola eller skola en betydande risk för felaktiga utbetalningar. Kontroll av detta villkor är endast möjlig genom att uppgifter begärs in från aktuell förskola eller skola.

En annan risk för felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning är att barnet inte uppfyller villkoret att vara sjukt eller i behov av vård. Både föräldrarnas uppgift om att han eller hon har avstått från förvärsarbete den aktuella dagen samt att barnet varit frånvarande från skola eller förskola är då korrekta, men rätt till ersättning saknas eftersom kravet på att barnet är sjukt eller i behov av vård inte är uppfyllt. Utifrån nuvarande reglering om tillfällig föräldrapenning, där läkarintyg avseende barnets hälsotillstånd i de flesta fall inte krävs förrän efter viss tid, är möjligheten att motverka denna risk begränsad.

Om en förälder avstår från förvärvsarbete för att vårda ett barn, t.ex. på grund av att barnet är sjukt, kan föräldern ha rätt till tillfällig föräldrapenning om sådan ersättning söks. Det gäller dock inte om den andra föräldern till barnet inte förvärvsarbetar, och inte heller av annat godtagbart skäl är förhindrad att vårda barnet. Det beror på att det i den situationen inte har funnits något behov för den sökande föräldern att avstå från förvärvsarbete för att vårda barnet. Det finns alltså en risk för att tillfällig föräldrapenning betalas ut felaktigt på grund av att den andra föräldern hade kunnat vårda barnet. Felaktigheter i detta hänseende kan inte upptäckas genom de frånvarouppgifter som utredningen föreslår att arbetsgivare ska lämna, utan kräver kontroll av den andra förälderns situation.

### Risker för fel som avser arbete trots förmån

Alla fel som beror på oriktiga uppgifter avseende att föräldern ska ha avstått arbete kommer inte att kunna upptäckas genom kontroll mot uppgifter om frånvaro i samband med arbetsgivardeklarationen. En begränsning av kontrollmöjligheten är att frånvarouppgifter endast kommer att finnas tillgängliga för personer som har en anställning eller i annat fall har fått utbetalt en ersättning på vilken skatteavdrag ska göras och/eller på vilken arbetsgivaravgifter belöper. För föräldrar som är egenföretagare kommer det därför inte att vara möjligt att stämma av uppgifterna i en ansökan om tillfällig föräldrapenning mot uppgifter i en lämnad arbetsgivardeklaration. Det finns dock uppgifter som talar för att nyttjandet av tillfällig föräldrapenning i denna grupp är lågt. Försäkringskassan kom i en rapport<sup>31</sup> från 2013 fram till att endast 7,2 procent av föräldrar som var egenföretagare (egen firma, handels- eller kommanditbolag) nyttjade tillfällig föräldrapenning under 2010. Detta kan jämföras med nyttjandegraden på 44,1 procent för föräldrar med inkomster från anställning. Enligt en rapport från Inspektionen för socialförsäkringen<sup>32</sup> från 2012 använder otvetydigt egenföretagare (med inkomst från enskild firma, handelsbolag eller kommanditbolag) tillfällig föräldrapenning för vård av barn i klart mindre utsträckning än övriga studerade grupper.

---

<sup>31</sup> Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2013:6, *Föräldrar som inte vabbar*, s. 33 ff.

<sup>32</sup> Inspektionen för socialförsäkringen, Rapport 2012:8, *Sjukfrånvaro och vård av barn bland företagare*, s. 86.

Uppdelat på verksamma branscher är egenföretagarnas uttag mellan en tiondel och en fjärdedel av anställdas.

Även en förälder som är arbetslös kan under vissa förutsättningar ha rätt till tillfällig föräldrapenning, bl.a. krävs att han eller hon avstår från arbetslöshetsersättning. För sådana fall finns inte tillgång till uppgifter i en arbetsgivardeklaration som kan stämmas av mot ansökan om tillfällig föräldrapenning. Den kontroll som görs i dag bygger på att arbetslöshetskassorna i föreliggande fall skickar en underrättelse till Försäkringskassan enligt lagen om underrättelse-skyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Försäkringskassan skulle dock på eget initiativ kunna göra en avstämning med aktuell arbetslöshetskassa.

En annan situation där uppgifter i arbetsgivardeklarationen generellt sett har ett begränsat värde för att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott är då företaget används som brottsverktyg för att t.ex. möjliggöra felaktiga utbetalningar av olika slags ersättningar. Företagets företrädare, dvs. arbetsgivaren, och den enskilde kan även ha ett sammanfallande intresse av att en ersättning betalas ut till den enskilde. Det kan röra sig om att företagets företrädare och den enskilde är samma person eller närstående.

Den detaljnivå på frånvarouppgiften som utredningen föreslår, dvs. att arbetsgivaren ska ange om det rör sig om en hel eller en del av dagen, innebär vidare begränsningar i möjligheten att upptäcka fel som beror på att den sökande ansöker om en för hög ersättningsnivå i förhållande till den tid som sökanden avstått från arbete. T.ex. behövs ytterligare utredning för att upptäcka att den sökande varit frånvarande från arbetet en fjärdedel av dagen, men ansökt om ersättning för en halv eller tre fjärdedelar av dagen. Inte heller oriktiga uppgifter om den ordinarie arbetstiden, som också har en avgörande betydelse för att fastställa korrekt ersättningsnivå, kommer att kunna upptäckas.

### 8.15.3 Uppgifternas betydelse i återkravsärenden

**Utredningens bedömning:** En arbetsgivares uppgift i samband med en arbetsgivardeklaration om att ersättning till en betalningsmottagare inte har påverkats av frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning kan vara tillräcklig för att visa att det finns grund för återkrav av tillfällig föräldrapenning.

Den automatiserade och snabba handläggningen av ärenden om tillfällig föräldrapenning medför att Försäkringskassan i regel kommer att ha beviljat och betalat ut tillfällig föräldrapenning innan en arbetsgivardeklaration med frånvarouppgifter på individnivå för relevant tidpunkt har lämnats in till Skatteverket. Uppgifter som antingen bekräftar eller inte bekräftar informationen i den enskildes ansökan kommer alltså generellt sett inte att finnas tillgängliga när Försäkringskassan prövar rätten till ersättning (se avsnitt 8.15.1). Uppgifterna kommer däremot att kunna ligga till grund för en kontroll i efterhand. Uppgifternas närmare betydelse i det avseendet kan illustreras med ett exempel.

En anställd förälder som ansöker om och beviljas tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn några dagar i slutet av januari, kommer normalt att få ersättningen utbetald den 25 februari om ansökan görs senast den 10 februari. Generellt sett är det uppgifterna i samband med arbetsgivardeklarationen som föräldrarnas arbetsgivare lämnar i mars, för redovisningsperioden februari, som kommer att avse den relevanta tidsperioden (se avsnitt 8.7). Om föräldern har anmält frånvaron till sin arbetsgivare i anslutning till att den inträffade bör den nämligen normalt komma att beaktas i beräkningen av löneutbetalningen i februari. Arbetsgivaren ska då redovisa frånvaron i samband med arbetsgivardeklarationen för den månaden.

Om föräldern som har sökt och beviljats tillfällig föräldrapenning däremot inte har anmält någon frånvaro till arbetsgivaren eller ens varit frånvarande från arbetet, finns förstås inte någon lönepåverkan. Arbetsgivaren har då i samband med arbetsgivardeklarationen för februari angett att däri redovisad ersättning inte påverkats av frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning. Arbetsgivarens uppgift om att sådan frånvaro saknas ger en tydlig indikation på att föräldern har lämnat en oriktig uppgift i sin ansökan om tillfällig föräldrapenning och att det medfört en felaktig utbetalning.

Detsamma gäller om arbetsgivaren t.ex. för ett visst datum har redovisat frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning men inte för alla de dagar som omfattas av föräldrarnas ansökan. Förutsatt att arbetsgivarens uppgift inte motsägs av annat underlag, har uppgiften enligt utredningens uppfattning dessutom ett sådant bevisvärde att den är tillräcklig för att Försäkringskassan ska kunna besluta om återkrav, i det följande återbetalning.

Av 108 kap. 2 § SFB framgår att Försäkringskassan ska besluta om återbetalning av ersättning som har beslutats enligt SFB, om den försäkrade eller, i förkommande fall, den som annars har fått ersättningen har orsakat att denna har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Detsamma gäller om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett detta.

I *ansökningsärenden* är det primärt den som ansöker om en förman som har den s.k. bevisbördan, dvs. som ska visa att förutsättningarna för bifall till ansökan är uppfyllda. I *ärenden om återbetalning* av socialförsäkringsförmåner är det däremot Försäkringskassan som har bevisbördan och därför ska visa att det finns förutsättningar för återbetalning.<sup>33</sup> Vilket beviskrav som gäller, dvs. vilken styrka bevisningen måste ha för att Försäkringskassan ska ha uppfyllt sin bevisbördan, är inte entydigt klarlagt varken i lagstiftning, förarbeten eller praxis. Allmänt har Högsta förvaltningsdomstolen i ett avgörande angett att vilka krav som kan ställas på Försäkringskassans utredning i ett återkravsärende till viss del måste vara beroende av vilka omständigheter som föranleder återkravet.<sup>34</sup> Högsta förvaltningsdomstolen har också i ett annat avgörande angett att beviskravet avseende samboförhållanden vid krav på återbetalning av bostadsbidrag inte bör sättas lika högt som vanligen gäller i ärenden om återbetalning av socialförsäkringsförmåner.<sup>35</sup> Mot bakgrund av bl.a. dessa rättsfall har Försäkringskassan bedömt att det beviskrav som Försäkringskassan generellt måste uppnå för att fullgöra sin bevisbördan i ett återkravsärende ska vara *hög grad av sannolikhet*.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Bl.a. HFD 2011 ref. 81, HFD 2013 ref. 50, HFD 2018 ref. 70 och HFD 2021 not. 1.

<sup>34</sup> HFD 2021 not. 1.

<sup>35</sup> HFD 2013 ref. 50.

<sup>36</sup> Försäkringskassan, FKRS 2022:05, dnr FK 2021/002587.

I exemplet ovan, dvs. när utbetald tillfällig föräldrapenning till en förälder kan ifrågasättas baserat på relevant arbetsgivardeklaration, bör Försäkringskassans handläggning normalt inledas med en kommunikering med föräldern. Innan ett beslut fattas ska den enskilde som huvudregel underrättas om allt material av betydelse för beslutet och få möjlighet att yttra sig över materialet.<sup>37</sup> Försäkringskassan har inte skyldighet att informera den enskilde om vilket beslut som planeras, men gör i allmänhet ändå det för att informera den enskilde om hur underlaget påverkar bedömningen.<sup>38</sup>

En förälder skulle i ett yttrande kunna invända mot uppgiften som lämnats av arbetsgivaren i samband med arbetsgivardeklarationen och ge in utredning till stöd för att han eller hon faktiskt har avstått från förvärvsarbete för vård av sjukt barn. Föräldern skulle t.ex. kunna ge in en lönespecifikation av vilken framgår att löneavdrag trots allt har gjorts för sådan frånvaro aktuella dagar, ett utdrag från tidredovisningssystem hos arbetsgivaren eller ett intyg från arbetsgivaren. Föräldern skulle också i förekommande fall kunna peka på att arbetsgivaren har redovisat frånvaron i samband med en annan arbetsgivardeklaration, vilket skulle kunna inträffa t.ex. om inrapporteringen av frånvaron i lönesystemet har fördröjts. Om sådan utredning från den enskilde medför att arbetsgivarens uppgift i samband med arbetsgivardeklarationen kan ifrågasättas eller om det kommer fram att frånvaron redovisats i samband med en annan arbetsgivardeklaration, finns inte grund för Försäkringskassan att besluta om återkrav.

Bevisläget är ett annat om föräldern däremot endast i allmänna ordalag invänder mot arbetsgivarens uppgift, dvs. utan att presentera någon egen utredning till stöd för att han eller hon varit frånvarande från arbetet för vård av sjukt barn, eller inte ger in något yttrande alls. Utredningen anser att det i ett sådant fall inte finns anledning för Försäkringskassan att ifrågasätta arbetsgivarens uppgift och inte heller behov av att kompletterande uppgifter från arbetsgivaren tas in genom en förfrågan med stöd av 110 kap. 31 § SFB. Enligt utredningens mening innebär nämligen arbetsgivarens uppgift i sig att föräldern med hög grad av sannolikhet inte har avstått från att utföra förvärvsarbete av ett sådant skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning. Uppgiften utesluter visserligen inte att föräldern kan ha varit frånvarande från arbetet av någon annan orsak, t.ex. semester.

---

<sup>37</sup> 25 § förvaltningslagen.

<sup>38</sup> Försäkringskassans vägledning 2004:7, *Förvaltningsrätt i praktiken*, version 14, s. 64.

Det är dock inte nödvändigt att eventuell annan frånvaro klarläggs. Rätt till tillfällig föräldrapenning finns endast när föräldern avstått från förvärvsarbete i samband med ett barns födelse eller behov av vård eller i samband med att ett barn har avlidit (13 kap. 2 § SFB). Om föräldern har varit frånvarande från arbetet på grund av t.ex. semester eller egen sjukdom har det inte funnits grund för arbetsgivaren att redovisa någon frånvarouppgift.

Utredningen bedömer alltså att arbetsgivarens uppgift kan vara tillräcklig för att med hög grad av sannolikhet visa att en uppgift från en förälder om avstående från förvärvsarbete är oriktig och därmed vara en tillräcklig grund för ett beslut om återbetalning.

## 8.16 Administrativ börda för företag och andra arbetsgivare

**Utredningens bedömning:** För arbetsgivare som lämnar arbetsgivardeklarationen genom överföring av en datafil eller via API innebär den föreslagna uppgiftsskyldigheten inte någon ökad administrativ börda.

Eftersom frånvaro från arbetet av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning påverkar den anställdes rätt till lön och i vissa fall även andra anställningsförmåner, behöver arbetsgivare ha information om sådan frånvaro. För att beräkna storleken på löneavdraget behöver arbetsgivaren även ha uppgifter om antalet timmar som frånvaron har omfattat samt antalet timmar som den anställda skulle ha arbetat.

De allra flesta arbetsgivarna använder it-baserade lönesystem där uppgifter om frånvaro och frånvarons omfattning i förhållande till ordinarie tid registreras. Krav på arbetsgivare att i samband med arbetsgivardeklarationen lämna uppgifter om frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning samt om omfattningen av frånvaron innebär därför generellt sett att förändringar av de uppgifter som finns registrerade i lönesystemen inte behöver ske. Det som behöver justeras är dock systemet för vidarerapportering av uppgifter till Skatteverket.

Enligt statistik från Skatteverket lämnas närmare 70 procent av alla arbetsgivardeklarationer in till Skatteverket genom att uppgifter



från arbetsgivarens lönesystem mer eller mindre automatiskt överförs till Skatteverket, antingen på så sätt att en datafil som skapats av systemet överförs till Skatteverket eller genom att systemet direkt överför uppgifterna till Skatteverket via s.k. API. Drygt 10 miljoner uppgifter om betalningsmottagare lämnas in till Skatteverket för varje redovisningsperiod, varav cirka 97,5 procent lämnas in automatiskt och 2,5 procent manuellt. För de arbetsgivare som lämnar in uppgifter om betalningsmottagare automatiskt skulle den utökade uppgiftsskyldigheten, efter att systemet justerats vad gäller vilka uppgifter som vidare rapporteras, inte innebära någon ökad administrativ börda. För övriga arbetsgivare medför en utökad uppgiftsskyldighet dock en viss ökad administration, se närmare i avsnitt 12.4.8.



## 9 Uppgift om frånvaro – föräldrapenning

### 9.1 Arbetsgivare ska lämna uppgift om frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning

**Utredningens förslag:** Den som är skyldig att lämna en arbetsgivardeklaration ska i samband med deklarationen ange per betalningsmottagare om redovisad ersättning har eller inte har påverkats av frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning. Om ersättningen har påverkats av sådan frånvaro, ska den deklarationsskyldige även ange vilket eller vilka datum som betalningsmottagarens frånvaro inföll och för varje sådant datum ange om frånvaron avsåg hela eller en del av den tid som arbete annars skulle ha utförts.

Skyldigheten att lämna uppgifter om frånvaro gäller inte om den ersättning som har redovisats för betalningsmottagaren är sådan ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift.

Den som i samband med en arbetsgivardeklaration har lämnat uppgift om en betalningsmottagare när det gäller om redovisad ersättning har eller inte har påverkats av frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning, ska informera den som uppgifterna avser om de uppgifter som lämnats om denne i samband med deklarationen. Informationen ska lämnas senast den dag då arbetsgivardeklarationen ska ha kommit in till Skatteverket.

Bestämmelser om uppgifts- och informationsskyldigheten ska införas i socialförsäkringsbalken.

För rätt till föräldrapenning krävs som huvudregel att föräldern vårdar barn under tid när han eller hon inte förvärvsarbetar eller avstår från förvärvsarbete. En förälder får alltså inte arbeta under samma tid som ansökan om ersättning avser (se avsnitt 9.2.1).

Arbete trots förmån, dvs. att den försäkrade arbetar och får lön under tid med ersättning, utmärker sig som ett av de stora problemområdena för Försäkringskassan, både sett till det upptäckta felaktigt utbetalda beloppet och antalet polisanmälningar om bidragsbrott. Föräldrapenning är en av de största förmånerna sett till dessa två aspekter. För år 2022 har Försäkringskassan uppskattat att felaktiga utbetalningar av föräldrapenning som beror på att föräldern inte avstår arbete eller att barnet är närvarande i förskola eller skola uppgick till cirka 935 miljoner kronor (se avsnitt 9.2.3). Liksom för tillfällig föräldrapenning möjliggör uppgifter om frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning, om de lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen, att Försäkringskassan kan stämma av sökandens uppgifter i ansökan om föräldrapenning mot uppgifter från hans eller hennes arbetsgivare. Uppgiften är därför betydelsefull för att effektivt motverka problematiken med felaktiga utbetalningar och bidragsbrott (se avsnitt 9.2.4).

Till skillnad från vad som gäller för tillfällig föräldrapenning kan rätt till föräldrapenning finnas om föräldern *inte har arbetat*, dvs. inte endast om föräldern har *avstått från förvärvsarbete*. Det medför att en frånvarouppgift inte är träffsäker på samma sätt för föräldrapenning som för tillfällig föräldrapenning. Dessutom kan avsaknaden av en frånvarouppgift felaktigt indikera att föräldern har lämnat oriktiga uppgifter. Så kan bli fallet bl.a. för föräldrar som är deltidsoanställda och tar ut föräldrapenning för ledig tid. Det är därför inte självklart att en frånvarouppgift i samband med arbetsgivardeklarationen är ett ändamålsenligt och lämpligt verktyg för att motverka felaktiga utbetalningar av föräldrapenning och bidragsbrott hänförliga till den förmånen. Mot bakgrund av frånvarouppgiftens betydelse för att upptäcka fall då en förälder inte har avstått från förvärvsarbete bedömer utredningen trots detta att fördelarna med att en sådan uppgift blir tillgänglig för Försäkringskassan överväger nackdelarna av att den i vissa fall kan vara mindre träffsäker. Utredningen förslår därför att en sådan uppgiftsskyldighet införs.

Den anställde ska normalt sett meddela arbetsgivaren viss tid före ledigheten att han eller hon tänker vara ledig och hur länge (se av-

snitt 9.2.1). Det innebär att lönekorrigerings för ledigheten i många fall kan göras av arbetsgivaren vid löneutbetalning redan för den månad ledigheten infaller. Trots detta är det i de flesta fall inte rimligt att invänta att frånvarouppgifter i samband med arbetsgivardeklarationen finns tillgängliga innan en ansökan om föräldrapenning prövas och ersättning betalas ut. Uppgifterna kan därför generellt sett inte hindra felaktiga utbetalningar men däremot möjliggöra kontroll i efterhand (se avsnitt 9.4).

Uppgiftskravet bör lämpligen utformas på samma sätt som för skyldigheten att lämna uppgift om frånvaro som beror på skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning och regleras i socialförsäkringsbalken, förkortad SFB (se avsnitt 8.1). Detta innebär att frånvarouppgifter ska lämnas av den som omfattas av skyldigheten att lämna en arbetsgivardeklaration och att de ska lämnas i samband med deklarationen. Uppgifter ska lämnas för de anställda och andra enskilda som är betalningsmottagare. Om den ersättning som har redovisats för betalningsmottagaren är sådan ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift, ska uppgifter dock inte lämnas. En frånvarouppgift ska lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen för den redovisningsperiod i vilken uppgift om ersättning som påverkats av frånvaron ska redovisas. Information ska lämnas om datum för frånvaron och om frånvaron avsåg hela eller en del av den tid som arbete annars skulle ha utförts. Förslaget till bestämmelser finns, liksom när det gäller tillfällig föräldrapenning, i 110 kap. 31 a § SFB.

På samma sätt som i fråga om frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning anser utredningen att betalningsmottagare ska informeras av den som i samband med arbetsgivardeklarationen lämnar uppgifter angående frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning (se avsnitt 8.12). Bestämmelser om en sådan informationsskyldighet finns i 110 kap. 31 b § SFB.

I följande avsnitt utvecklas det som i detta sammanhang är specifikt för föräldrapenningen i jämförelse med den tillfälliga föräldrapenningen. I flera avseenden är förhållandena och utredningens överväganden desamma. Det som angetts i kapitel 8 är därför i huvudsak relevant också för uppgift om frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning. Det finns dock vissa skillnader i fråga om för vilka personer uppgifter ska lämnas och vid vilken tidpunkt som uppgifterna ger möjlighet till kontroll, se avsnitt 9.3 och 9.4 (jämför av-

snitt 8.6 och 8.15.1). Skillnader finns också beträffande uppgifternas betydelse i återkravsärenden, se avsnitt 9.5 (jämför avsnitt 8.15.3).

## **9.2 Uppgift om frånvaro i samband med arbetsgivardeklarationen motverkar felaktiga utbetalningar och bidragsbrott**

### **9.2.1 Att föräldern inte arbetar är en förutsättning för ersättning**

#### **Villkor för föräldrapenning**

En försäkrad förälder som vårdar barn under tid när han eller hon inte förvärvsarbetar eller avstår från förvärvsarbete har rätt till föräldrapenning (12 kap. 2 § första stycket SFB). Rätt till föräldrapenning finns under vissa förutsättningar även före den beräknade tidpunkten för barnets födelse samt därefter utan att föräldern har barnet i sin vård (12 kap. 5–8 §§ SFB).

Föräldrapenning lämnas under en förmånstid om högst 480 dagar sammanlagt för föräldrarna (12 kap. 12 § SFB). Särskilda regler finns om förmånstid vid bl.a. flerbarnsfödelse och om fördelning av tiden mellan föräldrar vid gemensam vårdnad. Ersättning lämnas enligt olika förmånsnivåer beroende på om den tid som föräldern inte har arbetat avser en hel dag eller en del av den normala arbetstiden för en dag (12 kap. 9 § SFB). För att ha rätt till föräldrapenning för en hel eller en del av en dag krävs det alltså att föräldern inte har arbetat den tiden. Särskilt en förälder som arbetar deltid kan dock ha rätt till föräldrapenning för en del av en dag utan att minska sin arbetstid.

För den förälder som har ett arbete gäller att föräldrapenning inte lämnas för dag då denne är semesterledig (11 kap. 11 § SFB). Föräldrapenning lämnas inte heller bl.a. för dag då den försäkrade får sjuklön eller sjukpenning (11 kap. 14 § SFB).

Föräldrapenning kan lämnas på sjukpenningnivå, grundnivå eller lägstanivå. För de första 180 dagarna med rätt till föräldrapenning för vård av ett barn kan förmånen lämnas på antingen sjukpenningnivån eller grundnivån. Därefter kan föräldrapenning lämnas för 210 dagar på antingen sjukpenningnivån eller grundnivån och för 90 dagar på lägstanivån (12 kap. 18 och 19 §§ SFB). Föräldrapenning på lägstanivån kan lämnas till en förälder som är försäkrad för bosättningsbaserad för-

äldrapenning och avser tid då föräldrapenning inte får lämnas på sjukpenningnivån eller grundnivån (12 kap. 24 § SFB).

## Rätt till ledighet

Av föräldraledighetslagen (1995:584) följer att en arbetstagarare som är förälder under vissa förutsättningar har rätt till ledighet från sitt arbete. Bl.a. har en anställd med barn under 18 månader rätt att vara helt ledig från sitt arbete, utan krav på att ta ut föräldrapenning från Försäkringskassan. När barnet är över 18 månader har den anställde rätt att vara ledig i den omfattning som han eller hon tar ut föräldrapenning. En anställd som inte tar ut föräldrapenning har rätt att förkorta sin normala arbetstid med upp till en fjärdedel för att ta hand om sitt barn. Det gäller om barnet inte har fyllt 8 år eller om det är äldre men ännu inte har avslutat sitt första skolår (3 § föräldraledighetslagen).

Med förälder likställs i föräldraledighetslagen samma personer som i SFB. Vem som är arbetstagarare och som därmed har rätt till föräldraledighet avgörs av det civilrättsliga arbetstagarbegreppet.

Den anställde ska som huvudregel meddela arbetsgivaren senast två månader innan ledigheten att han eller hon tänker vara ledig och hur länge (13 § föräldraledighetslagen). På vissa arbetsplatser finns dock kollektivavtal som gör att medarbetaren ska meddela arbetsgivaren tidigare eller senare.

### 9.2.2 Ansökan om föräldrapenning

Under 2022 fattade Försäkringskassan cirka tre miljoner beslut om föräldrapenning och genomförde cirka fyra miljoner utbetalningar. Utbetalning gjordes till drygt 800 000 personer.<sup>1</sup>

För innehållet i en ansökan om föräldrapenning och i fråga om uppgiftsskyldighet för arbetsgivare gäller i huvudsak samma regler i 110 kap. SFB som för tillfällig föräldrapenning (se avsnitt 8.2.2).

---

<sup>1</sup> Försäkringskassan (2023), *Årsredovisning 2022*, s. 14 f.

### 9.2.3 Arbete trots förmån är en väsentlig orsak till felaktiga utbetalningar och bidragsbrott

Försäkringskassan har i en studie<sup>2</sup> som publicerades 2023 skattat omfattningen av felaktiga utbetalningar inom föräldrapenning under 2021. Totalt skattades 1 161 miljoner kronor ha betalats ut felaktigt, vilket motsvarade 3,3 procent av försäkringsutgifterna för förmånen. Fel orsakade av enskild beräknades utgöra 3,2 procent av försäkringsutgifterna. De felaktiga utbetalningarna av föräldrapenning kopplat till arbete trots förmån eller ej vårdat barn uppskattades till 935 miljoner kronor, varav 86 procent av feLEN bedömdes som avsiktliga.

Någon närmare uppdelning på hur stor del av de felaktiga utbetalningarna som är hänförliga till ”arbete trots förmån” eller ”ej vårdat barn” har inte gjorts i studien. Utredningen konstaterar att dessa orsaker till felaktiga utbetalningar inte heller helt går att särskilja från varandra. På likartat sätt som i fråga om tillfällig föräldrapenning (se avsnitt 8.2.3) är en vanlig situation som leder till en felaktig utbetalning att föräldern, som ansökt om ersättning, inte har avstått från arbete (arbete trots förmån) och att barnet som ansökan avser dessutom var i förskolan eller skolan (ej vårdat barn). Det är alltså inte endast ett av förhållandena som orsakat den felaktiga utbetalningen.

För att ge en närmare bild av hur stor del av de felaktiga utbetalningarna som hänför sig till arbete trots förmån har Försäkringskassan för utredningens räkning tagit fram viss statistik för ärenden om föräldrapenning som kontrollerats före utbetalning. Under perioden den 1 januari 2020 till den 27 mars 2023 påträffades fel i cirka 11 procent av de kontrollerade ärendena (11 314 kontrollerade ärenden). I cirka 95 procent av ärendena med fel var det fråga om fel i förhållande till antingen enbart uppgifter från arbetsgivare, dvs. arbete trots förmån var den enda upptäckta oriktigheten, eller både uppgifter från arbetsgivare och uppgifter i övrigt, dvs. arbete trots förmån var en av de upptäckta oriktigheterna. För cirka 94 procent av de kontrollerade dagar som ansökningarna gällde och som feLEN avsåg handlade det om arbete trots förmån som den enda upptäckta eller en av de upptäckta oriktigheterna. De felaktiga dagarna är både på sjukpenningnivå, grundnivå och lägstanivå, varför det inte går att dra

---

<sup>2</sup> Försäkringskassan, PM 2023:3, *Felaktiga utbetalningar av föräldrapenning*.



några slutsatser om hur stor del av de belopp, som hade kunnat komma att betalas ut felaktigt, som kan hänföras till olika typer av fel.

Föräldrapenning bedömdes av Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen inte vara ett ersättningssystem med väsentlig risk för felaktiga utbetalningar. De felaktiga utbetalningarna av föräldrapenning uppskattades av delegationen till 2,2 procent.<sup>3</sup> Föräldrapenning utgör dock anslagsmässigt ett mycket stort ersättningssystem där de totala försäkringsutgifterna under år 2022 uppgick till cirka 35,6 miljarder kronor. Det kan jämföras med de totala försäkringsutgifterna för tillfällig föräldrapenning som samma år uppgick till cirka 10,4 miljarder kronor.<sup>4</sup> Även om omfattningen av felaktiga utbetalningar av föräldrapenning i relation till samtliga utbetalningar är relativt låg rör det sig således om felaktiga utbetalningar av mycket stora belopp. Vidare framstår det som att arbete trots förmån är en av de vanligaste orsakerna till fel. Försäkringskassans statistik för ärenden som kontrollerats före utbetalning talar för att arbete trots förmån kan vara orsak till den allra största delen av de felaktiga utbetalningarna.

Delegationen mot arbetslivskriminalitet har bedömt att föräldrapenning, liksom bl.a. tillfällig föräldrapenning, inte är lika utsatt för arbetslivskriminalitet som vissa andra ersättningar från välfärdssystemen. Andelen felaktiga utbetalningar av föräldrapenning som är orsakad av arbetslivskriminalitet har uppskattats till mellan 0,1 och 0,6 procent.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> SOU 2019:59, *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 91.

<sup>4</sup> Försäkringskassan (2023), *Årsredovisning 2022*, s. 13.

<sup>5</sup> SOU 2023:8, *Arbetslivskriminalitet*, s. 235 f.

### 9.2.4 Uppgifter om frånvaro i samband med arbetsgivardeklarationen ger möjlighet till effektiv kontroll och har en preventiv effekt

**Utredningens bedömning:** Uppgifter om frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning i samband med arbetsgivardeklarationen gör det möjligt att automatisera kontrollen av om den sökande uppfyller villkoret att ha avstått från förvärvsarbete. Uppgifterna har härigenom en hög potential att utgöra ett effektivt verktyg för att upptäcka felaktiga utbetalningar som beror på att den anställde har lämnat oriktiga uppgifter om att han eller hon har avstått från förvärvsarbete.

Avsaknaden av en frånvarouppgift är dock missvisande i förhållande till föräldrar som har rätt till ersättning på grund av att de inte har arbetat, även om de inte har avstått från förvärvsarbete.

Rätten till föräldrapenning förutsätter att föräldern vårdar barn under tid när han eller hon inte förvärvsarbetar eller avstår från förvärvsarbete. Till skillnad från tillfällig föräldrapenning behöver föräldern inte ha avstått arbete utan det är tillräckligt att han eller hon faktiskt inte har arbetat. Detta innebär att föräldrapenning i vissa fall även kan betalas ut för tid under vilken föräldern inte heller annars skulle ha arbetat.

Uppgifter om frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning som lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen gör det möjligt att stämma av uppgifter i en ansökan om föräldrapenning med uppgifter från arbetsgivaren. Situationer där förälderns uppgift om att arbete inte utförts inte motsvaras av en frånvarouppgift från arbetsgivaren kan därmed upptäckas. En sådan avvikelse kan i många fall innebära att oriktiga uppgifter har lämnats i ansökan om föräldrapenning. Eftersom föräldrapenning inte alltid kräver att föräldern under samma tid skulle ha arbetat, utan endast att arbete inte utförts, kan uppgifterna i ansökan dock vara korrekta även om frånvarouppgift från en arbetsgivare saknas. Frånvarouppgifterna ger alltså inte samma direkta möjligheter att upptäcka oriktiga uppgifter i ansökan som de ger för tillfällig föräldrapenning. Tvärtom kan avsaknaden av en frånvarouppgift vara missvisande genom att indikera att föräldern har lämnat oriktiga uppgifter, trots att så inte är fallet. Det kan medföra att utredningsåtgärder initieras i onödan.

Ärenden om föräldrapenning har sedan 2014 kunnat handläggas och beslutas helt maskinellt. Automatiseringsgraden i handläggningen (andelen automatiserade beslut) uppgick till 65 procent år 2022.<sup>6</sup> It-systemet gör bl.a. avstämning av den sökandes försäkringstillhörighet, inkomst, att den förmånssökande har rätt till föräldrapenning för det barn som ansökan gäller för och om annan förmån beviljats för samma period.<sup>7</sup>

Försäkringskassan gör i dag i vissa fall manuella kontroller av ansökningar om föräldrapenning, där bl.a. kravet på att den sökande inte ska ha arbetat kontrolleras genom att en förfrågan skickas till arbetsgivaren. Förfrågan skickas i pappersform men kan besvaras digitalt genom Försäkringskassans e-tjänst för arbetsgivare. Med hänsyn till det stora antalet ansökningar om föräldrapenning som görs varje år kan sådana manuella kontroller genomföras endast för ett begränsat antal ansökningar.

Genom att uppgifter om frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen kan kontrollerna av ansökningar om föräldrapenning automatiseras även när det gäller kontroll av villkoret att den sökande inte ska ha förvärvsarbetat. På så sätt har uppgifterna en hög potential att utgöra ett effektivt verktyg för att motverka felaktiga utbetalningar som beror på att den anställde har lämnat oriktiga uppgifter om att han eller hon inte har arbetat. Som angetts ovan kan avsaknaden av en frånvarouppgift dock vara missvisande i vissa fall.

På samma sätt som för en uppgift om frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning har en uppgift om frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning en preventiv effekt, som kan leda till att antalet ansökningar med oriktiga uppgifter minskar betydligt.

### 9.3 För vilka personer ska uppgifter lämnas?

**Utredningens bedömning:** Uppgifter om frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning ska lämnas för anställda och andra enskilda som är betalningsmottagare.

<sup>6</sup> Försäkringskassan (2023), *Årsredovisning 2022*, s. 36.

<sup>7</sup> RIR 2020:22, *Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen*, s. 23.

I avsnitt 8.6 har utredningen gjort bedömningen att uppgifter om frånvaro av skäl som kan ge rätt till *tillfällig föräldrapenning* bör lämnas för enbart sådana anställda och andra enskilda som är betalningsmottagare. Utredningen anser att kretsen av personer för vilka uppgifter om frånvaro av skäl som kan ge rätt till *föräldrapenning* ska lämnas bör vara densamma. Frånvarouppgifter bör alltså lämnas för varje *betalningsmottagare*.

När det gäller föräldrapenning är det som följd av förmånens natur vanligt att en ersättningsperiod sträcker sig över en längre tid, t.ex. flera månader i följd. Det är därför sannolikt vanligt att föräldrar har en så omfattande frånvaro från arbetet av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning att den leder till fullständiga löneavdrag för en eller flera månader, dvs. att någon ersättning inte betalas ut. För en sådan månad är föräldern inte betalningsmottagare, vilket medför att det saknas skyldighet för arbetsgivaren att redovisa uppgifter på individnivå enligt bestämmelserna i skatteförfarandelagen (2011:1244). En skyldighet för arbetsgivaren att ändå redovisa uppgifter om frånvaro för anställda som inte är betalningsmottagare, skulle kunna ha en större betydelse ur kontrollsynpunkt i fråga om föräldrapenning än motsvarande skyldighet i fråga om tillfällig föräldrapenning. På samma sätt som när det gäller tillfällig föräldrapenning kan dock lämpligheten av att arbetsgivarnas ansvar för att lämna uppgifter utvidgas till att avse andra än betalningsmottagare principiellt ifrågasättas. En sådan utvidgning komplicerar dessutom uppgiftslämnandet för arbetsgivare och andra som ska lämna en deklARATION genom att regelverket inte blir enhetligt. Vidare kan Försäkringskassan också i fråga om föräldrapenningen få ett gott underlag för kontroll som följd av utredningens förslag om att myndigheten ska få tillgång till dagens uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen (se avsnitt 6.5). En jämförelse mellan uppgifter för flera redovisningsperioder kan indikera om den enskilde som ansökt om föräldrapenning har avstått från förvärsarbete eller inte arbetat i den omfattning som anges i ansökan.

Det är viktigt att regleringen om frånvarouppgifter i samband med arbetsgivardeklarationen är enkel att tillämpa för arbetsgivare och andra deklarationsskyldiga. Ur det perspektivet är det lämpligt att kretsen personer för vilka frånvarouppgifter ska lämnas är densamma oavsett om frånvaron beror på skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning eller föräldrapenning. Uppgifter om frånvaro

av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning bör därför enligt utredningens mening lämnas enbart för sådana anställda och andra enskilda som är betalningsmottagare.

## 9.4 Uppgifterna ger generellt sett möjlighet till kontroll i efterhand

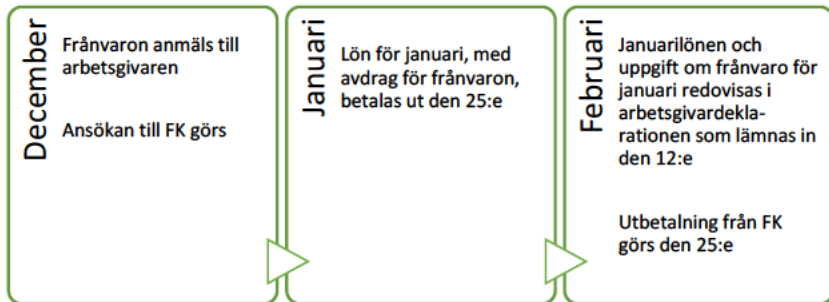
**Utredningens bedömning:** Den kontrollmöjlighet som en uppgift om frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning ger upphov till, om den lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen, hindrar generellt sett inte felaktiga utbetalningar. Uppgiften är ett verktyg främst för att i efterhand identifiera sådana utbetalningar.

Den anställda ska normalt sett meddela arbetsgivaren viss tid i förväg att han eller hon tänker vara föräldraledig och hur länge (se avsnitt 9.2.1). Det innebär att lönekorrigering för ledigheten i många fall kan göras av arbetsgivaren vid löneutbetalning redan för den månad ledigheten infaller. En redovisning av frånvarouppgiften i samband med arbetsgivardeklarationen för den redovisningsperioden (månaden) skulle då, för anställda med månadslön, kunna finnas tillgänglig innan Försäkringskassans utbetalning av föräldrapenning. Däremot gäller detta normalt sett inte för anställda med timlön, se följande exempel.

### Exempel 1

En anställd med *månadslön* är frånvarande från arbetet för att ta hand om barn den 21 januari. Föräldrapenning betalas ut den 25 februari. Uppgift om frånvaro blir tillgänglig för Försäkringskassan den 12 februari.

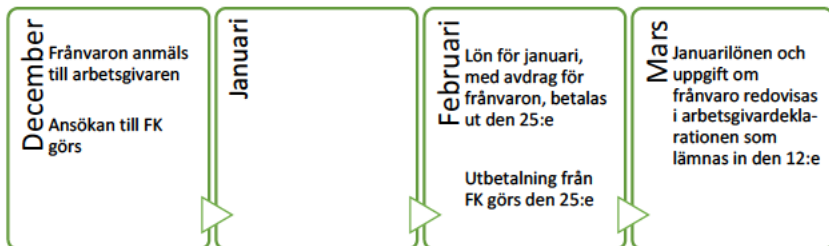
Figur 9.1 Tidslinje exempel 1



## Exempel 2

En anställd med *timlön* är frånvarande från arbetet för att ta hand om barn den 21 januari. Föräldrapenning betalas ut den 25 februari. Uppgift om frånvaro blir tillgänglig för Försäkringskassan den 12 mars.

Figur 9.2 Tidslinje exempel 2



Försäkringskassans handläggningstid, dvs. tiden från ansökan till beslut, är dock sådan att frånvarouppgifterna normalt sett inte är tillgängliga före beslut om ersättning. Under 2022 uppgick den genomsnittliga handläggningstiden för ärenden om föräldrapenning till fem dagar.<sup>8</sup> Det medför att beslut om ersättning normalt fattas innan arbetsgivaren lämnar in en arbetsgivardeklaration i samband med vilken frånvarouppgiften redovisas. Om en avvikelse därefter finns mellan den enskildes uppgifter och uppgifterna i samband med arbetsgivardeklarationen är det inte självklart att utbetalningen kan avbrytas.

<sup>8</sup> Försäkringskassan (2023), *Årsredovisning 2022*, s. 35.

Ett beslut ska ändras av Försäkringskassan om det har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag (113 kap. 3 § första stycket 2 SFB). En sådan ändring till nackdel för den enskilde får göras när det gäller en förmån som inte har förfallit till betalning (113 kap. 5 § SFB).<sup>9</sup> Alternativt kan Försäkringskassan besluta att hålla inne den beslutade ersättningen, om det finns sannolika skäl för att dra in den (112 kap. 3 § SFB).

Endast det förhållandet att det finns en avvikelse mellan uppgifterna från den enskilde och uppgifterna i samband med arbetsgivardeklarationen innebär dock inte att beslutet har fattats på uppenbart felaktigt underlag eller att det finns sannolika skäl för att dra in ersättningen. Som angetts i avsnitt 9.2.4 kan avsaknaden av en frånvarouppgift felaktigt indikera att föräldern har lämnat oriktiga uppgifter.

Mot den bakgrunden bedömer utredningen att den kontrollmöjlighet som uppgifter om frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning i samband med arbetsgivardeklarationen ger upphov till generellt sett inte möjliggör att felaktiga utbetalningar hindras, även om uppgiften är tillgänglig för Försäkringskassan före utbetalning. Värdet av uppgiften ligger därför i att den kan vara ett instrument för att i efterhand kontrollera om en utbetalning var korrekt eller inte. För sådan kontroll kan uppgiften vara ett betydelsefullt verktyg (jämför avsnitt 8.15.1).

Att Försäkringskassan inväntar att frånvarouppgifter i samband med arbetsgivardeklarationen finns tillgängliga innan en ansökan om föräldrapenning prövas är i de flesta fall inte rimligt. Som nämnts tidigare har Justitieombudsmannen bedömt att det för vissa andra ersättningar som avser att ersätta inkomst från arbete i normalfallet är orimligt med en handläggningstid som är längre än en månad (JO 2001/02 s. 328 och JO 2021/22 s. 42). Försäkringskassan bör dock i vissa fall kunna invänta frånvarouppgifter i samband med arbetsgivardeklarationen innan beslut fattas och utbetalning görs, t.ex. för sökande som tidigare har missbrukat ersättningen.

---

<sup>9</sup> I fråga om föräldrapenning räknas tiden från den dag förmånen avser (prop. 1977/78:20 s. 96).

## 9.5 Uppgifternas betydelse i återkravsärenden

**Utredningens bedömning:** En arbetsgivares uppgift i samband med en arbetsgivardeklaration om att ersättning till en betalningsmottagare inte har påverkats av frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning är – generellt sett – sannolikt inte tillräcklig för att visa att det finns grund för återkrav av föräldrapenning.

Som angetts i föregående avsnitt kan, för anställda med månadslön, lönekorrigerings för föräldraledighet i många fall göras av arbetsgivaren vid löneutbetalning redan för den månad ledigheten infaller. Det innebär att en ansökan om föräldrapenning som avser t.ex. dagar i januari ofta bör återspeglas av uppgifter om frånvaro som lämnats i samband med arbetsgivardeklarationen för samma månad (redovisningsperiod), dvs. den arbetsgivardeklaration som lämnas i februari. Det är dock sannolikt vanligt att föräldraledighet, särskilt för enstaka dagar, anmäls till arbetsgivaren i nära anslutning till ledigheten och att detta godtas av arbetsgivaren. Det kan medföra att löneavdrag för ledigheten görs först påföljande månad. En ansökan om föräldrapenning som avser ledighet i januari kommer då generellt sett att återspeglas av uppgifter om frånvaro som lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen för februari, dvs. den arbetsgivardeklaration som lämnas i mars. Detta innebär att Försäkringskassan vid avstämning av uppgifter i ansökningar om föräldrapenning mot uppgifter som lämnats i samband med arbetsgivardeklarationer kan behöva förhålla sig till flera deklarationer för att fånga upp relevant tidsperiod.

Vad gäller frånvarouppgifternas värde finns en betydande skillnad i jämförelse med uppgifter om frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning. Som angetts i avsnitt 8.15.3 kan en diskrepans mellan den enskildes ansökan om tillfällig föräldrapenning och en arbetsgivares frånvarouppgifter i samband med arbetsgivardeklarationen i sig innebära att den enskilde med hög grad av sannolikhet har lämnat oriktiga uppgifter och att det finns grund för återkrav av utbetald ersättning. Uppgifter om frånvaro när det gäller föräldrapenning har inte samma bevisvärde.

Uppgiftsskyldigheten för en arbetsgivare bör i praktiskt hänseende utformas på samma sätt som för uppgifter om frånvaro av skäl som



kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning (se avsnitt 8.10). En arbetsgivare kan alltså i deklARATIONEN ges frågan om redovisad ersättning till en betalningsmottagare har eller inte har påverkats av frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning. En uppgift från arbetsgivaren om att redovisad ersättning inte har påverkats av sådan frånvaro kan dock inte per automatik leda till slutsatsen att betalningsmottagaren, som ansökt om föräldrapenning, har lämnat en oriktig uppgift i sin ansökan. Som angetts ovan kan rätt till föräldrapenning finnas om föräldern inte har arbetat, dvs. det är inte nödvändigt för rätt till ersättning att föräldern har avstått från förvärvsarbete. Exempelvis kan en förälder som har en anställning om 75 procent av heltid ha rätt till en fjärdedels föräldrapenning utan att avstå från förvärvsarbete, dvs. det finns då inte någon frånvaro från arbetet över huvudet. Detta medför enligt utredningens uppfattning att en diskrepans mellan den enskildes ansökan om föräldrapenning och en arbetsgivares frånvarouppgifter i samband med arbetsgivardeklARATIONEN generellt sett inte innebär att den enskilde med hög grad av sannolikhet har lämnat oriktiga uppgifter. För att det beviskravet ska uppnås bör i regel krävs ytterligare underlag, men det får avgöras från fall till fall om frånvarouppgifterna är tillräckliga eller inte.

Utredningen bedömer dock att uppgifter om frånvaro kan ha ett betydande värde för att avgränsa vilka ansökningar som det kan finnas särskild anledning att granska genom ytterligare kontrollåtgärder, t.ex. genom förfrågningar till de enskildas arbetsgivare. Om det finns en överensstämmelse mellan den enskildes ansökan och arbetsgivarens frånvarouppgifter i samband med arbetsgivardeklARATIONEN, innebär arbetsgivarens uppgifter nämligen en tydlig indikation på att den enskilde har lämnat korrekta uppgifter om att han eller hon har avstått från förvärvsarbete. Generellt sett finns då inte anledning till ytterligare kontroll av att den förutsättningen för ersättning är uppfylld. Om det däremot finns diskrepans mellan uppgifterna, kan det vara motiverat att Försäkringskassan utreder om den enskilde uppfyller kravet på att inte ha arbetat. Uppgifterna i samband med arbetsgivardeklARATIONEN ger alltså möjlighet att med hög träffsäkerhet identifiera urvalet av ansökningar för en sådan granskning.



## 10 Uppgifter om frånvaro – personuppgiftsbehandling m.m.

I kapitel 8 och 9 föreslår utredningen en skyldighet för den som ska lämna en arbetsgivardeklaration att i samband med deklarationen redovisa uppgifter per betalningsmottagare, dvs. på individnivå, om frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning eller föräldrapenning. Förslaget innebär att Skatteverket kommer att behandla ett stort antal personuppgifter som inte tidigare har behandlats av myndigheten och som inte har till syfte att ligga till grund för beskattning. Personuppgifterna kommer även att behandlas av Försäkringskassan. Detta medför att en bedömning behöver göras av om den behandling av personuppgifter som förslaget innebär är förenlig med bestämmelserna om skyddet för den personliga integriteten samt uppfyller övriga krav för behandling av personuppgifter. Framför allt måste det bedömas om konsekvenserna för den personliga integriteten är nödvändiga och proportionerliga i förhållande till syftet med personuppgiftsbehandlingen. En närliggande fråga är vilket sekretesskydd som kommer att gälla för uppgifterna hos Skatteverket och Försäkringskassan enligt nuvarande reglering och om det är tillräckligt.

För att de aktuella uppgifterna ska kunna samlas in och komma Försäkringskassan till del krävs en viss reglering utöver bestämmelser om uppgiftsskyldighet för arbetsgivare. Författningsstöd behövs för att göra det möjligt för Skatteverket att samla in, lagra och vidareförmedla uppgifterna till Försäkringskassan. Det behövs även för att Försäkringskassan ska få tillgång till uppgifterna från Skatteverket och få använda dem i sin verksamhet.

I detta kapitel redovisas utredningens överväganden och förslag beträffande utformningen av den reglering som behövs för Skatteverkets och Försäkringskassans behandling av frånvarouppgifterna

(avsnitt 10.4 och 10.5). Vidare redovisas i avsnitt 10.7 utredningens bedömningar när det gäller frågor om personuppgiftsbehandling och personlig integritet. Uppgifternas sekretesskydd behandlas i avsnitt 10.7.3.

## 10.1 Gällande rätt

Den generella regleringen för personuppgiftsbehandling inom EU finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), nedan kallad EU:s dataskyddsförordning eller dataskyddsförordningen. Dataskyddsförordningen är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga EU:s medlemsländer. Syftet med förordningen är att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd för personuppgifter, och att främja det fria flödet av personuppgifter inom unionen. Förordningen är tillämplig på all behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2).

En grundläggande förutsättning för att behandling av personuppgifter ska vara laglig och tillåten är att den ryms inom någon av de rättsliga grunderna för behandling som finns i artikel 6.1 i förordningen. Exempelvis är personuppgiftsbehandlingen laglig enligt artikel 6.1 e om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Vidare anges i artikel 5 i förordningen ett antal allmänna principer för behandlingen. Däribland kan nämnas att uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (principen om laglighet, korrekthet och öppenhet). Uppgifterna ska vidare vara adekvata, relevanta och inte omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (principen om uppgiftsminimering). De ska även vara korrekta och, om nödvändigt, uppdaterade. Alla rimliga åtgärder måste vidtas för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas raderas eller rättas utan dröjsmål

(principen om korrekthet). Personuppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. De får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Ytterligare behandling för bl.a. arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål ska dock inte anses vara oförenligt med de ursprungliga ändamålen (principen om ändamålsbegränsning och finalitetsprincipen). Personuppgifter måste också behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet (principen om integritet och konfidentialitet).

I samband med att dataskyddsförordningen började gälla infördes kompletterande nationella bestämmelser genom lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, nedan kallad dataskyddslagen. Den innehåller bestämmelser som för svenskt vidkommande gäller vid sidan av dataskyddsförordningen. I dataskyddslagen förtydligas bl.a. under vilka förutsättningar vissa personuppgifter får behandlas.

Ytterligare reglering som rör skyddet för den personliga integriteten finns såväl i nationell rätt som i internationella överenskommelser som Sverige har anslutit sig till.

Av artikel 17 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter följer att ingen får utsättas för godtyckligt eller olagligt ingripande med avseende på privatliv, familj, hem eller korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder eller sitt anseende. FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har i en kommentar till artikeln uttalat att detta bl.a. innebär att insamling och innehav av personlig information på datorer och andra enheter måste regleras i lag.<sup>1</sup>

Europakonventionen gäller som lag i Sverige och har även ett särskilt grundlagsskydd (se 2 kap. 19 § regeringsformen). Enligt artikel 8 i konventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rättighet får inte inskränkas av det allmänna annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska västånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Behandling av personuppgifter kan falla inom tillämpningsområdet för artikel 8 i Europakonventionen i de fall behandlingen

---

<sup>1</sup> Human Rights Committee, International Covenant on Civil and Political Rights, General Comment no 16, antagen den 8 april 1988.

avser uppgifter om privatliv, familjeliv, hem eller korrespondens. EU-domstolen har slagit fast att bestämmelserna i artikel 8 i Europakonventionen har viss betydelse vid bedömningen av nationella regler som tillåter behandling av personuppgifter.

Sverige är folkrättsligt bundet av Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, den s.k. dataskyddskonventionen. Konventionen kan ses som en precisering av artikel 8 i Europakonventionen och har till syfte att säkerställa den enskildes rätt till personlig integritet i samband med automatisk behandling av personuppgifter (artikel 1). I dataskyddskonventionen definieras en rad allmänt erkända grundprinciper och rättsligt bindande normer på området personuppgiftsbehandling. Många av dessa normer och principer återfinns i EU:s dataskyddsförordning.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) är rättsligt bindande för EU:s medlemsstater. I artikel 7 i stadgan anges att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. Av artikel 8 i stadgan framgår vidare att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Dessa uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. En oberoende myndighet ska kontrollera att dessa regler efterlevs. I den mån rättigheterna i rättighetsstadgan motsvarar rättigheter som skyddas av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som enligt konventionen.

Bestämmelser till skydd för den personliga integriteten finns även i regeringsformen. I 1 kap. 2 § regeringsformen förskrivs att det allmänna ska värna den enskildes privatliv. Sedan 2011 gäller vidare ett utökat grundlagsskydd för den personliga integriteten enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Där anges att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen får skyddet begränsas genom lag under de förutsättningar som anges i 2 kap. 21 § regeringsformen (se avsnitt 10.7.1).

## 10.2 Vilken personuppgiftsbehandling innebär förslaget?

Utredningens förslag innebär att arbetsgivare och andra utbetalare för varje betalningsmottagare för vilka ersättning ska redovisas i arbetsgivardeklarationen ska ange om utbetald ersättning har eller inte har påverkats av frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning eller föräldrapenning. Det gäller dock inte ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift, t.ex. många ersättningar enligt socialförsäkringsbalken, förkortad SFB. Detta innebär att i princip alla anställda i Sverige kommer att omfattas av personuppgiftsbehandlingen.

Det totala antalet anställda i Sverige uppgick enligt statistik från Statistiska centralbyrån till cirka 5 050 000 personer under fjärde kvartalet 2022. För flertalet anställda kommer det dock enbart att röra sig om behandling av en uppgift om att ersättningen inte har påverkats av frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning eller föräldrapenning.

För betalningsmottagare där ersättningen har påverkats av sådan frånvaro kommer också uppgifter om vilket eller vilka datum som frånvaron inföll och om den avsåg hela eller en del av den tid som arbete annars skulle ha utförts att behandlas. Även denna behandling kommer att omfatta ett mycket stort antal personer. Exempelvis betalades under 2022 föräldrapenning ut till cirka 812 000 personer och tillfällig föräldrapenning till cirka 965 000 personer.<sup>2</sup>

Förslaget innebär att Skatteverket kommer att samla in, lagra och överföra frånvarouppgifter till Försäkringskassan. Hos Försäkringskassan kommer uppgifterna att samlas in, lagras och användas för kontroll och i ärendehandläggningen. Skatteverket behandlar i dag inte den typ av personuppgifter som utredningen föreslår. Däremot behandlar Försäkringskassan regelmässigt uppgifter om frånvaro från arbetet som har lämnats av enskilda i ansökningar om föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Sådana uppgifter från de enskildas arbetsgivare behandlas också hos Försäkringskassan, dock endast i vissa ärenden. Utredningens förslag innebär att uppgifter

---

<sup>2</sup> Försäkringskassan (2023), *Årsredovisning 2022*, s. 14. Totalt för båda förmånerna rör det sig om färre personer än summan av antalen för respektive förmån, eftersom en del personer har fått både föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning under året.

om frånvaro från arbetsgivare kommer att behandlas i en betydligt större utsträckning.

Enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen är behandling av vissa särskilda kategorier av personuppgifter, s.k. känsliga personuppgifter, som huvudregel förbjuden. Med känsliga personuppgifter avses uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning.

Förbudet kompletteras av ett antal undantag i artikel 9.2 i förordningen. Bl.a. följer av artikel 9.2 g att förbudet inte ska tillämpas om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

De personuppgifter som enligt utredningens förslag kommer att behandlas ger information både om att en anställd har varit frånvarande från arbetet på grund av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning eller föräldrapenning och om när frånvaron har inträffat. När det gäller uppgifter om frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning rör det sig enligt utredningen inte om behandling av några sådana känsliga uppgifter som omfattas av artikel 9.1 i dataskyddsförordningen.

Avseende tillfällig föräldrapenning är en uppgift om frånvaro för en förälder vanligtvis kopplad till att denne har behövt avstå arbete för att vårda ett sjukt barn. Eftersom frånvarouppgiften därmed oftast är relaterad till hälsa anser utredningen att den utgör en känslig personuppgift. Kraven i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen måste alltså vara uppfyllda för att uppgiften ska vara tillåten att behandla. Vid den bedömningen bör dock beaktas att en uppgift om frånvaro på grund av vård av barn generellt sett får anses vara av mindre känslig natur, eftersom den inte säger något om den registrerades hälsotillstånd. Frånvarouppgiften ger inte heller någon information om barnets hälsotillstånd, mer än att föräldern har behövt avstå från arbete för att vårda barnet. Någon närmare information om barnets identitet, såsom



namn eller personnummer, ska inte lämnas av arbetsgivaren. Uppgiften kommer därför endast indirekt att kunna kopplas till barnet.

### 10.3 Det kommer att finnas rättslig grund för behandlingen

**Utredningens bedömning:** Personuppgiftsbehandlingen rymms inom den rättsliga grunden i artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning. Även villkoren i artikel 6.3 andra stycket samt i artikel 9.2 g i förordningen, som rör behandling av känsliga personuppgifter, är uppfyllda.

En grundläggande förutsättning för att den behandling av personuppgifter som utredningen föreslår ska vara laglig och tillåten är att den rymms inom någon av de rättsliga grunderna för behandling som finns i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen. Den rättsliga grund som i första hand kommer i fråga är artikel 6.1 e, dvs. att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning. Enligt artikel 6.3 första stycket i dataskyddsförordningen ska den aktuella grunden för behandlingen fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt. Det innebär inte att den rättsliga grunden nödvändigtvis måste fastställas i eller i enlighet med en av riksdagen beslutad lag. Däremot måste grunden vara fastställd i laga ordning på ett konstitutionellt sätt.<sup>3</sup>

Enligt artikel 6.3 andra stycket ska syftet med behandlingen vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. I artikel 6.3 anges vidare bl.a. att den nationella rätten ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Av 2 kap. 2 § dataskyddslagen följer bl.a. att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning. Av förarbetena till dataskyddslagen framgår att

---

<sup>3</sup> Se skäl 41 till dataskyddsförordningen och prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 51.

regeringen anser att alla uppgifter som riksdag eller regering har gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse. Därav följer att den verksamhet som en statlig eller kommunal myndighet bedriver, inom ramen för sin befogenhet, är av allmänt intresse. I normalfallet utgör en myndighets uppdrag enligt författning, instruktion eller regleringsbrev en rättslig grund för behandling av personuppgifter enligt artikel 6.1 e.<sup>4</sup>

Försäkringskassan har enligt lag till uppgift bl.a. att bedöma och besluta om den enskildes rätt till tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning, vilket är en del av Försäkringskassans myndighetsutövning. I den uppgiften ingår att kontrollera att den som ansöker om någon av dessa förmåner uppfyller villkoren för rätt till ersättning och att förhindra att utbetalningar görs på oriktiga grunder. Det ingår också att göra efterhandskontroller. De åtgärder som myndigheterna vidtar i syfte att utföra dessa uppgifter har därmed i sig en legal grund.

För att kunna bedöma om föräldern uppfyller villkoret att ha avstått från arbete har Försäkringskassan behov av uppgifter som visar att föräldern har varit frånvarande från sitt arbete på grund av vård av barn. Tillgång till frånvarouppgifter från arbetsgivaren i detta avseende innebär att Försäkringskassan ges avsevärt bättre förutsättningar att göra en sådan bedömning. Därmed bidrar frånvarouppgifterna till att förebygga och upptäcka felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning, vilket är ett viktigt allmänt intresse. Behandling av aktuella uppgifter är därför nödvändig, både för att Försäkringskassan ska kunna utföra en uppgift av allmänt intresse och som ett led i Försäkringskassans myndighetsutövning. Även Skatteverkets personuppgiftsbehandling, som avser att för Försäkringskassans räkning samla in och lagra personuppgifterna, är nödvändig för att tillgodose samma intresse.

Sammantaget bedömer utredningen att all den behandling av personuppgifter som utredningens förslag innebär ryms inom den rättsliga grunden i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. Eftersom behandlingen bedöms vara nödvändig med hänsyn till ett allmänt intresse är även villkoren i artikel 6.3 andra stycket samt i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen, som rör behandling av känsliga personuppgifter, uppfyllda.

---

<sup>4</sup> Prop. 2017/18:105 s. 53 ff.

## 10.4 Behov av ny reglering för Skatteverkets personuppgiftsbehandling

### 10.4.1 Bestämmelser om Skatteverkets personuppgiftsbehandling

Personuppgiftsbehandlingen som förslaget ger upphov till omfattas av EU:s dataskyddsförordning, som utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU. Förordningen tillåter, och förutsätter ibland, att medlemsstaterna kompletterar förordningen med nationell lagstiftning. För Skatteverkets personuppgiftsbehandling i beskattningsverksamheten finns lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, förkortad SdbL, som innehåller bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen. Vidare finns bestämmelser om Skatteverkets behandling av personuppgifter i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, förkortad SdbF. Dessa och vissa andra registerförfattningar är föremål för en översyn av Utredningen om dataskydd och kontroll hos Skatteverket, Tullverket och Kronofogden (Fi 2021:11). Ett bakomliggande syfte i översynen är att reglerna ska vara anpassade efter såväl den tekniska utvecklingen som den EU-rättsliga dataskyddsregleringen samtidigt som enskildas personliga integritet värnas. I uppdraget ingår bl.a. att överväga om det finns utrymme för en minskad detaljreglering jämfört med i dag och att se över författningarnas struktur och terminologi.<sup>5</sup> Uppdraget ska enligt ett tilläggsdirektiv redovisas senast den 30 november 2023.

Inom ramen för nu aktuell utredning är det inte möjligt att förhålla sig till att förslag som kan komma att lämnas från Utredningen om dataskydd och kontroll hos Skatteverket, Tullverket och Kronofogden kan leda till en ändrad lagstiftning. I följande avsnitt redovisas överväganden och förslag i förhållande till nu gällande bestämmelser.

---

<sup>5</sup> Dir. 2021:104, *En modern dataskyddsreglering för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten och förbättrade förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet.*

## 10.4.2 En särskild bestämmelse rörande behandling av frånvarouppgifter ska införas

**Utredningens förslag:** Lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska kompletteras med en uttrycklig bestämmelse om att behandlingen av uppgifter om frånvaro omfattas av lagens tillämpningsområde.

Utredningens förslag om att arbetsgivare ska lämna uppgifter per betalningsmottagare om frånvaro av vissa skäl i samband med arbetsgivardeklarationen medför att Skatteverkets behandling av personuppgifter kommer att utökas. Förslaget innebär att Skatteverket kommer att samla in frånvarouppgifter från arbetsgivare, lagra uppgifterna i beskattningsdatabasen och tillhandahålla frånvarouppgifterna till Försäkringskassan.

I SdbL finns bestämmelser som reglerar Skatteverkets personuppgiftsbehandling. Lagen är tillämplig vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och i verkets handläggning enligt vissa uppräknade lagar, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (1 kap. 1 § första stycket).

Uttrycket ”beskattningsverksamhet” i SdbL avser även verksamhet som åligger Skatteverket men som inte utgör ett led i beskattningsförfarandet.<sup>6</sup> Exempel på sådan verksamhet är Skatteverkets åligganden att pröva godkännande av upplagshavare enligt lagen (2022:153) om tobaksskatt och att utöva tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna i alkohollagen (2010:1622) rörande försäljning. För verksamhet enligt viss lagstiftning, som bedömts svår att likna vid något av Skatteverkets övriga åligganden, har angetts särskilt i 1 kap. 1 § SdbL att lagen är tillämplig. Det gäller för handläggning enligt t.ex. lagen (2020:548) om omställningsstöd och lagen (1991:1047) om sjuklön.<sup>7</sup>

Skatteverkets behandling av uppgifter om frånvaro kommer i väsentliga avseenden att likna hanteringen av andra uppgifter som

<sup>6</sup> Prop. 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2014*, s. 376 och prop. 2014/15:1, *Budgetpropositionen för 2015*, s. 392.

<sup>7</sup> Prop. 2019/20:181, *Extra ändringsbudget för 2020*, s. 90, och prop. 2014/15:1 s. 392.

lämnas i eller i samband med arbetsgivardeklarationen. En särskild likhet finns med de uppgifter om kostnad för sjuklön som lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen enligt 17 b § lagen om sjuklön och som vidarebefordras av Skatteverket till Försäkringskassan. Varken hanteringen av de uppgifterna eller de föreslagna uppgifterna om frånvaro är nämligen i strikt mening ett led i beskattningsförfarandet. Som nämnts anges Skatteverkets handläggning enligt lagen om sjuklön uttryckligen i bestämmelsen om tillämpningsområdet för SdbL. Mot den bakgrunden bör även behandlingen av frånvarouppgifterna uttryckligen anges i bestämmelsen.

### 10.4.3 Ett nytt ändamål för personuppgiftsbehandlingen

**Utredningens förslag:** Uppgifter ska få behandlas av Skatteverket för att tillhandahålla information om frånvaro som behövs hos Försäkringskassan för beräkning, beslut och kontroll av föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning.

I 1 kap. 4 och 5 §§ SdbL finns en uppräknning av de ändamål för vilka uppgifter får behandlas hos Skatteverket. Enligt 1 kap. 4 § får uppgifter behandlas för att tillhandahålla information som behövs hos Skatteverket för verksamheten i olika avseenden, bl.a. för fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter och avgifter. Paragrafen omfattar endast ändamål som avser sådan verksamhet inom Skatteverket som omfattas av lagens tillämpningsområde och för vilka uppgifter får samlas in i verksamheten, s.k. primära ändamål.<sup>8</sup>

I 1 kap. 5 § SdbL finns bestämmelser om s.k. sekundära ändamål. Paragrafen reglerar i vilken utsträckning personuppgifter, som Skatteverket har samlat in för ett primärt ändamål, får behandlas för att lämnas ut till annan verksamhet inom den egna myndigheten, till enskilda eller till andra myndigheter för att tillgodose deras behov. Bl.a. får uppgifter som behandlas enligt 1 kap. 4 § även behandlas för att tillhandahålla information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för att utgöra underlag för beräkning, beslut och kontroll i fråga om förmån, bidrag och

<sup>8</sup> Prop. 2017/18:95, *Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning*, s. 106.

andra stöd (1 kap. 5 § 1 c SdbL) Detsamma gäller för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning (1 kap. 5 § 3 SdbL).

Utredningens förslag om att uppgifter om viss frånvaro ska lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen innebär att Skatteverket kommer att behandla uppgifter för ett nytt primärt ändamål. De primära ändamålen i 1 kap. 4 § SdbL behöver därför utökas. Utredningen föreslår en kompletterande bestämmelse om att uppgifter ska få behandlas för att tillhandahålla information som behövs hos Skatteverket för hantering av de frånvarouppgifter som utredningen föreslår ska lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen. Av 1 kap. 5 § 3 SdbL följer att uppgifterna därmed, som ett sekundärt ändamål, även får behandlas för att Skatteverket ska kunna fullgöra sin uppgiftsskyldighet gentemot Försäkringskassan, dvs. Skatteverket får överlämna uppgifterna till Försäkringskassan.

#### 10.4.4 Uppgifter om frånvaro ska få behandlas i beskattningsdatabasen

**Utredningens förslag:** Uppgifter om frånvaro ska få behandlas i beskattningsdatabasen.

I 2 kap. 3 § SdbL finns en uppräknig av uppgifter som får behandlas i beskattningsdatabasen. En kompletterande och i flera avseenden preciserande uppräknig finns i 2 § SdbF.

Hanteringen av de frånvarouppgifter som enligt utredningens förslag ska lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen förutsätter att uppgifterna får behandlas i beskattningsdatabasen. Detta är inte möjligt med stöd av den nuvarande regleringen. Utredningen föreslår därför att kompletterande bestämmelser införs i 2 kap. 3 § SdbL om att också uppgifter om frånvaro ska få behandlas i databasen. Utredningen anser att det inte finns anledning att komplettera eller precisera regleringen genom bestämmelser också i 2 § SdbF.

Uppgifter om frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning är inte känsliga personuppgifter. Däremot är uppgifter om frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning av det slaget (se avsnitt 10.2). Känsliga personuppgifter får enligt 1 kap. 7 § SdbL behandlas endast om de har lämnats i ett ärende eller är nöd-

vändiga för handläggningen av ett ärende. I annat fall får känsliga uppgifter behandlas endast om det särskilt anges i 2 kap. SdbL. Av 2 kap. 4 § SdbL framgår att en handling som har kommit in i ett ärende får behandlas i databasen och får innehålla uppgifter som avses i 1 kap. 7 §. Även en handling som upprättats i ett ärende får behandlas i databasen och får innehålla sådana uppgifter om de är nödvändiga för ärendets handläggning.

Begreppet ärende har i den förvaltningsrättsliga doktrinen och i praxis vanligtvis karaktäriserats som en verksamhet som mynnar ut i ett beslut av något slag (se avsnitt 10.7.3). Det har då gällt att skilja begreppet ärende från vad som är annan förvaltningsverksamhet i form av myndigheternas faktiska handlande. En arbetsgivardeklaration resulterar per automatik i att beslut fattas av Skatteverket om skatteavdrag och arbetsgivaravgifter (53 kap. 2 § skatteförfarandelagen [2011:1244]). Deklarationen ger alltså upphov till ärenden av det slaget. Det betyder dock inte att uppgifter om frånvaro enligt utredningens förslag nödvändigtvis har lämnats i ett ärende. I formell mening har frånvarouppgifterna inte lämnats i, utan *i samband med*, arbetsgivardeklarationen (se avsnitt 8.4). Det är inte heller avsikten att uppgifterna ska leda till något beslut av Skatteverket i förhållande till den deklarationsskyldige. De ska i stället endast bli föremål för hantering i form av insamling, lagring och överlämnande till Försäkringskassan.

Sammantaget bedömer utredningen att uppgifterna om frånvaro inte kommer att lämnas i ärenden hos Skatteverket och de kommer inte heller att vara nödvändiga för handläggningen av ärenden. Utredningens förslag om att uppgifterna ska få behandlas i beskattningsdatabasen med stöd av kompletterande bestämmelser i 2 kap. 3 § SdbL innebär dock att kraven enligt 1 kap. 7 § SdbL uppfylls.

#### 10.4.5 En sekretessbrytande bestämmelse om uppgiftsskyldighet i förhållande till Försäkringskassan

**Utredningens förslag:** Skatteverket ska lämna ut uppgifter om frånvaro från beskattningsdatabasen till Försäkringskassan om de behövs för beräkning, beslut eller kontroll av föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning.

De uppgifter om frånvaro som utredningen föreslår ska lämnas per betalningsmottagare i samband med arbetsgivardeklarationen kommer att omfattas av s.k. absolut sekretess hos Skatteverket enligt 27 kap. 1 § andra stycket 1 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Av bestämmelsen framgår att sekretess gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt SdbL för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen.

Sekretess gäller även mellan myndigheter (8 kap. 1 § OSL). Ett utlämnande av uppgifterna från Skatteverket till Försäkringskassan kräver därför att sekretessen bryts.

Det finns vissa sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. OSL. Enligt den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Regeringen har gjort bedömningen att det ofta inte är lämpligt att ett omfattande utlämnande av sekretessbelagda uppgifter sker enbart med stöd av den sekretessbrytande generalklausulen.<sup>9</sup> Av 10 kap. 28 § OSL följer vidare att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

Utredningen anser att en ändamålsenlig överföring av frånvarouppgifterna till Försäkringskassan förutsätter en sekretessbrytande bestämmelse som innebär uppgiftsskyldighet för Skatteverket. En sådan sekretessbrytande regel finns i 110 kap. 31 § första stycket SFB. Enligt bestämmelsen ska Skatteverket på begäran lämna Försäkringskassan uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpning av SFB. Bestämmelsen är inte begränsad till uppgifter av visst slag. Den skulle därför i princip göra det möjligt för Försäkringskassan att få del av sådana uppgifter om frånvaro som utredningen föreslår ska lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen. En förutsättning för Skatteverkets uppgiftsskyldighet är dock dels att Försäkringskassan begär ut uppgiften, dels att begäran avser en namngiven person. Det kan vidare ifrågasättas om uppgiftsskyldigheten enligt 110 kap. 31 § SFB är tillräckligt konkretiserad för att möjliggöra ett rutinmässigt utlämnande av uppgifter från Skatteverket. Av hänsyn till den enskildes integritet är det viktigt att en författning anger de konkreta uppgifter

<sup>9</sup> Se t.ex. prop. 2015/16:65, *Utlämningslag*, s. 94.



som omfattas av en uppgiftsskyldighet.<sup>10</sup> Detta gäller enligt utredningens mening särskilt vid en elektronisk informationsöverföring av mera omfattande karaktär.<sup>11</sup> Ur ett dataskyddsperspektiv är det också väsentligt att Skatteverkets personuppgiftsbehandling i samband med att uppgifter lämnas till Försäkringskassan har stöd i en rättslig förpliktelse. Stödet tydliggörs om den rättsliga förpliktelsen konkret anger vilka uppgifter det handlar om.

I avsnitt 10.6.1 gör utredningen bedömningen att samtliga uppgifter om frånvaro bör lämnas ut av Skatteverket till Försäkringskassan i princip omgående efter att de samlats in, utan att detta föregås av någon begäran från Försäkringskassan för enskilda personer. Det medför att Skatteverkets uppgiftsskyldighet enligt 110 kap. 31 § första stycket SFB inte är tillräcklig.

Uppgiftsskyldighet för Skatteverket i förhållande till Försäkringskassan regleras även i 7 § SdbF.<sup>12</sup> Av paragrafen framgår att Skatteverket ska lämna ut vissa preciserade uppgifter till Försäkringskassan från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för bl.a. beräkning eller kontroll av vissa förmåner. Endast i ett avseende förutsätter uppgiftsskyldigheten en begäran av Försäkringskassan, nämligen i fråga om uppgifter som behövs för beräkning och kontroll av ersättning enligt förordningen (2022:807) om statlig ersättning för arbete i etableringsjobb.

I avsnitt 6.1 föreslår utredningen att Försäkringskassan ska få rätt att ta del av uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration i fler ärenden än vad som gäller i dag, genom kompletterande bestämmelser i 7 § SdbF. Den ändringen är inte tillräcklig för att Försäkringskassan ska få ta del av uppgifter om frånvaro, som enligt utredningens förslag ska lämnas *i samband med* en arbetsgivardeklaration (jämför avsnitt 8.4). Enligt utredningens mening är det lämpligt att 7 § SdbF kompletteras med en sekretessbrytande bestämmelse om uppgiftsskyldighet även för uppgifter om frånvaro. Det finns då ett uttryckligt författningsstöd för ett rutinemässigt utlämnande av uppgifterna. Skyldigheten bör gälla om uppgifterna behövs för beräkning, beslut eller kontroll av föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning. Utredningen lämnar därför ett sådant förslag.

<sup>10</sup> Prop. 2007/08:160, *Utökat elektroniskt informationsutbyte*, s. 54.

<sup>11</sup> Jfr Skatteverkets remissvar den 31 mars 2020, *Socialdepartementets promemoria Vissa sjukpenningförmåner och ersättning till arbetsgivare för kostnader för sjuklön*, dnr 8–149635.

<sup>12</sup> Bestämmelsen reglerar också vilka uppgifter Försäkringskassan har rätt att ta del av vid direktåtkomst till beskattningsdatabasen enligt 2 kap. 8 c § SdbL.

### 10.4.6 Gallring

**Utredningens förslag:** Uppgifter om frånvaro ska gallras från beskattningsdatabasen när de har lämnats ut till Försäkringskassan och överföringen har säkerställts.

**Utredningens bedömning:** Frånvarouppgifterna i beskattningsdatabasen behöver inte bevaras för att tillgodose arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål. Sådana intressen tillgodoses genom bestämmelser i 114 kap. 31 § socialförsäkringsbalken och kompletterande författningar.

Uppgifter och handlingar i beskattningsdatabasen ska gallras senast sju år efter utgången av det kalenderår då den beskattningsperiod som uppgifterna eller handlingarna kan hänföras till gick ut (2 kap. 11 § SdbL). För uppgifter och handlingar som avser revision eller fastighetstaxering gäller dock en längre bevarandetid (2 kap. 12 § SdbL). Vidare kan regeringen föreskriva att uppgifter eller handlingar ska bevaras under längre tid än vad som annars gäller (2 kap. 13 § SdbL). En sådan föreskrift finns i 18 § SdbF, som innebär att vissa preciserade uppgifter ska undantas från gallring, bl.a. namn och andra identitetsbeteckningar samt uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration avseende inkomstslaget tjänst. Av 19 § SdbF framgår att en elvaårig bevarandetid gäller för vissa handlingar för aktiebolag och ekonomiska föreningar, bl.a. skattedeclarationer. Vidare gäller enligt 21 § SdbF att Riksarkivet, efter att ha inhämtat synpunkter från Skatteverket, får meddela föreskrifter om att handlingar eller uppgifter som ska gallras enligt bl.a. 2 kap. 11 och 12 §§ SdbL får bevaras under en längre tid.

Om någon särskild reglering inte införs för uppgifter om frånvaro, som ska lämnas *i samband med* arbetsgivardeklarationen, kommer de att omfattas av den sjuåriga gallringstiden enligt huvudregeln i 2 kap. 11 § SdbL. Det skulle i och för sig medföra den fördelen att gallringsregleringen för Skatteverket inte kompliceras genom ytterligare bestämmelser. Huvudregeln om gallring senast efter sju år och övriga gallringsregler i SdbL baseras dock på överväganden utifrån bl.a. de tidsfrister som gäller för omprövningsbeslut inom skatte-

förfarandet.<sup>13</sup> Något behov av att gallringstiden bestäms utifrån den regleringen gör sig inte gällande för frånvarouppgifterna, eftersom de har ett annat syfte än att ligga till grund för beskattningsbeslut och inte heller i övrigt behövs för beskattningsverksamheten.

Tidpunkten för när frånvarouppgifterna ska gallras bör därför i stället utgå från behovet av att de finns tillgängliga för Försäkringskassans verksamhet. Som anges i avsnitt 10.6.1 anser utredningen att det är lämpligt att samtliga uppgifter om frånvaro lämnas ut från Skatteverket till Försäkringskassan utan att detta föregås av någon begäran för enskilda personer. En löpande sådan överföring innebär att uppgifterna, när de har överförts, inte längre behövs hos Skatteverket eftersom syftet enbart är att tillhandahålla dem för Försäkringskassans behov. Hänsyn till den personliga integriteten för de enskilda som uppgifterna gäller medför att uppgifterna inte bör bevaras i beskattningsdatabasen längre än nödvändigt. Av principen om lagringsminimering enligt artikel 5.1 e i EU:s dataskyddsförordning följer vidare att personuppgifter inte får behandlas under en längre tid än vad som är nödvändigt utifrån de ändamål för vilka uppgifterna behandlas. Utredningen anser i enlighet med detta att uppgifterna ska gallras från beskattningsdatabasen när de har lämnats ut till Försäkringskassan.

Huvudregeln om en sjuårig gallringsfrist innebär i och för sig att gallring skulle kunna ske så snart uppgifterna har lämnats ut till Försäkringskassan utan att någon författningsändring behövs, eftersom bestämmelsen reglerar vid vilken tidpunkt uppgifter och handlingar *senast* ska gallras. Som angetts ovan baseras dock huvudregeln på förhållanden som inte gör sig gällande i fråga om frånvarouppgifter. Mot den bakgrunden anser utredningen att det bör införas en uttrycklig bestämmelse om att frånvarouppgifterna ska gallras när de inte längre behövs hos Skatteverket. De ska då gallras av Skatteverket när de har lämnats ut till Försäkringskassan och det har säkerställts att uppgifterna har tagits emot.

Eftersom gallringstidpunkten kopplas till att Skatteverket har lämnat ut uppgifterna till Försäkringskassan bör bestämmelsen tas in i SdbF, där utredningen även föreslår att Skatteverkets uppgiftsskyldighet i förhållande till Försäkringskassan ska regleras (se avsnitt 10.4.5). Förslaget till bestämmelse om gallring finns i 20 a § SdbF.

---

<sup>13</sup> Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 135 och SOU 1999:105, *Skatt – Tull – Exekution – Normer för behandling av personuppgifter*, s. 308.

I 2 kap. 13 § SdbL anges att bestämmelserna i 11 och 12 §§ inte hindrar att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om att uppgifter eller handlingar ska bevaras under *längre tid* än som anges i 11 och 12 §§. Den regel som föreslås av utredningen innebär att gallring ska ske efter *kortare tid* än som anges i 11 och 12 §§. Ett bemyndigande för regeringen att meddela en sådan föreskrift behövs inte. Utredningen anser dock att undantagsregeln i 2 kap. 13 § SdbL i förtydligande syfte bör utökas till att omfatta föreskrifter om tidpunkten för när frånvarouppgifter ska gallras.

Utredningen bedömer att det inte behövs ett undantag om att uppgifterna ska få bevaras för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål. Sådana intressen tillgodoses ändå genom att uppgifterna omfattas av en sådan möjlighet enligt 114 kap. 31 § SFB när de har överförts till och lagras hos Försäkringskassan.

## 10.5 Behov av ny reglering av Försäkringskassans personuppgiftsbehandling

**Utredningens bedömning:** Regleringen av Försäkringskassans personuppgiftsbehandling behöver möjliggöra elektronisk överföring av uppgifter om frånvaro från Skatteverket och att Försäkringskassan kan använda uppgifterna på ett ändamålsenligt sätt.

En förutsättning för att de föreslagna uppgifterna om frånvaro ska kunna överföras till, tas emot och därefter användas av Försäkringskassan sedan de samlats in av Skatteverket är att regleringen av Försäkringskassans personuppgiftsbehandling gör det möjligt.

Kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen när det gäller Försäkringskassans personuppgiftsbehandling finns i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. Av utredningens direktiv framgår att det inte ingår i utredningens uppdrag att analysera behovet av ändringar i de bestämmelserna. Utredningens förslag innebär dock att regleringen behöver möjliggöra en elektronisk överföring av uppgifter om frånvaro från Skatteverket och att Försäkringskassan kan använda uppgifterna på ett ändamålsenligt sätt. Utredningen

förutsätter att en analys av behovet av förordningsändringar som kan behövas i detta avseende görs under den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

## 10.6 Överföring av personuppgifter

### 10.6.1 Frånvarouppgifterna bör överföras löpande till Försäkringskassan utan begäran

**Utredningens bedömning:** Frånvarouppgifter som lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen bör lämnas ut av Skatteverket till Försäkringskassan löpande utan begäran från Försäkringskassan.

Utlämnande av uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen från Skatteverket till andra myndigheter och arbetslöshetskassor sker inom ramen för en s.k. fråga/svar-tjänst som tillhandahålls av Skatteverket. Även frånvarouppgifter enligt utredningens förslag skulle i och för sig kunna hanteras på det sättet.

Behovet av tillgång till uppgifterna om frånvaro finns dock enbart inom Försäkringskassans verksamhet. De har alltså ingen betydelse inom beskattningsverksamheten eller för Skatteverket i övrigt. Skatteverkets roll är i princip endast att ombesörja insamlingen av uppgifterna för Försäkringskassans räkning. Mot den bakgrunden anser utredningen att samtliga uppgifter om frånvaro bör lämnas ut till Försäkringskassan i princip omgående efter att de samlats in utan att detta föregås av någon begäran från Försäkringskassan för enskilda personer. Uppgifterna skulle därigenom kunna hanteras på likartat sätt som uppgifter om sjuklönekostnader i arbetsgivardeklarationen, vilka skickas från Skatteverket till Försäkringskassan genom en daglig elektronisk överföring.

Ett löpande utlämnande av samtliga uppgifter från Skatteverket till Försäkringskassan möjliggör dessutom en automatiserad jämförelse mellan uppgifter i ansökningar från enskilda om föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning och uppgifter från deras arbetsgivare. Det ger också goda förutsättningar för löpande användning

av uppgifterna inom riskanalyser och systematiska kontroller, dvs. inte enbart för avstämning i enskilda ärenden.<sup>14</sup>

En fullständig och löpande överföring av uppgifterna från Skatteverket till Försäkringskassan utan begäran har vidare den fördelen att uppgifterna kan gallras hos Skatteverket efter att de vidareförmedlats. De kommer därmed i praktiken att förvaras hos endast den myndighet inom vars verksamhet de behövs, dvs. Försäkringskassan, frånsett under tidsperioden mellan deklarationstidpunkten och tidpunkten för när uppgifterna överförs från Skatteverket till Försäkringskassan.

### 10.6.2 Metod för utlämnande av uppgifter från Skatteverket till Försäkringskassan

**Utredningens bedömning:** Utlämnande av uppgifter om frånvaro från beskattningsdatabasen till Försäkringskassan bör göras genom annat elektroniskt utlämnande än direktåtkomst.

Det bör överlämnas till Skatteverket och Försäkringskassan att närmare komma överens om modell och teknisk lösning för utlämnandet.

Som angetts i föregående avsnitt föreslår utredningen en skyldighet för Skatteverket att lämna ut uppgifter om frånvaro från beskattningsdatabasen till Försäkringskassan. Förslaget medför att när Skatteverket har fått in en frånvarouppgift är det möjligt att vidarebefordra den till Försäkringskassan.

I praktiken anser utredningen att uppgifterna bör lämnas ut elektroniskt av Skatteverket till Försäkringskassan och på annat sätt än genom s.k. direktåtkomst. Ett utlämnande genom direktåtkomst är inte en lämplig lösning. Den grundläggande innebörden av begreppet anses vara att någon har tillgång till information hos någon annan, och på egen hand kan söka i den, dock utan att själv kunna påverka innehållet. Direktåtkomst kan ge användaren möjlighet att även hämta in information till sitt eget system och bearbeta den där.<sup>15</sup> Direktåtkomst innebär dock inte en ökad effektivitet i förhållande till annat elektroniskt utlämnande men har vissa särskilda

<sup>14</sup> Jfr prop. 2012/13 :1, *Budgetpropositionen för 2013*, utg.omr. 9 s. 237.

<sup>15</sup> T.ex. prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 112.

konsekvenser genom att ge upphov till frågor om bl.a. ansvarsförhållanden mellan de uppgiftsutbytande myndigheterna och hantering av s.k. överskottsinformation för mottagarmyndigheten. Ett utlämnande av frånvarouppgifter genom direktåtkomst för Försäkringskassan till beskattningsdatabasen skulle dessutom medföra att utlämnandet i sig inte ger förutsättningar för att gallra uppgifterna hos Skatteverket (jämför avsnitt 10.4.6).

Utlämnande av frånvarouppgifterna bör alltså göras genom annat elektroniskt utlämnande än direktåtkomst. För att göra det möjligt för Skatteverket behövs inte någon reglering utöver den föreslagna bestämmelsen om uppgiftsskyldighet. I SdbL finns inte några särskilda regler som begränsar möjligheten att lämna ut uppgifter från beskattningsdatabasen till andra myndigheter i annan elektronisk form än genom direktåtkomst. En sekretessbrytande bestämmelse om skyldighet för Skatteverket att lämna uppgifter till en annan myndighet medför alltså att uppgifterna får lämnas ut genom ett annat elektroniskt förfarande än direktåtkomst.<sup>16</sup>

Mer detaljerade bestämmelser om metoden för överföringen av uppgifterna från Skatteverket till Försäkringskassan bör inte införas. Sådana regler riskerar att inte vara teknikneutrala och inte heller tillräckligt flexibla i förhållande till förändrade behov. Överföringen av uppgifter bör därför ske enligt en modell och teknisk lösning som det ankommer på Skatteverket och Försäkringskassan att närmare komma överens om.

### **10.6.3 Frånvarouppgifterna i relation till Utbetalningsmyndigheten**

Som en del i regeringens arbete mot fusk och bidragsbrott som drabbar välfärdssystemen inrättas en ny myndighet, Utbetalningsmyndigheten, den 1 januari 2024. Utbetalningsmyndigheten ska förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Myndigheten ska också administrera ett system med transaktionskonto för utbetalningar från vissa statliga myndigheter. Utbetalningsmyndigheten kommer bl.a. att arbeta med granskningar baserade på dataanalyser och urval, från bl.a. utbetalningar som myndigheten gör, i syfte att identifiera felaktiga utbetalningar.

---

<sup>16</sup> Prop. 2016/17:58 s. 126.

De frånvarouppgifter som enligt utredningens förslag ska lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen är enligt utredningens mening betydelsefulla för att effektivt motverka felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen när det gäller föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Frånvarouppgifterna kan användas av Försäkringskassan för att kontrollera uppgifter som har lämnats av enskilda i ansökningar om ersättning (se avsnitt 8.1 och 9.1). De uppgifter som ska lämnas avser frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning, dvs. uppgifterna har en direkt koppling till de förmånerna och Försäkringskassans hantering av dem.

Information om frånvaro från arbetet kan generellt sett vara relevant även för bedömningen av rätten till ersättning för andra välfärdsförmåner. Utredningen bedömer dock att de frånvarouppgifter som ska lämnas enligt utredningens förslag är betydelsefulla som ett effektivt kontrollverktyg endast i relation till föräldrapenning respektive tillfällig föräldrapenning. Mot den bakgrunden framstår uppgifterna som betydelsefulla för Utbetalningsmyndighetens verksamhet avseende dataanalyser och urval enbart i förhållande till utbetalningar från Försäkringskassan av dessa förmåner. Frånvarouppgifterna skulle dock inte ge Utbetalningsmyndigheten större kontrollmöjligheter än vad Försäkringskassan har. Till detta kommer att det kan ifrågasättas om uppgifterna skulle tillföra något till den information som Utbetalningsmyndigheten redan ska få ta del av från Försäkringskassan, nämligen uppgifter om beslut som rör ekonomiska förmåner eller ekonomiska stöd (3 § första stycket 1 lagen [2023:456] om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten).<sup>17</sup>

Utredningens förslag beträffande frånvarouppgifterna innebär att en uppgiftsöverföring till Utbetalningsmyndigheten endast skulle kunna komma i fråga från Försäkringskassan, eftersom avsikten är att uppgifterna ska gallras hos Skatteverket när de lämnats till Försäkringskassan. Överväganden om en uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan i förhållande till Utbetalningsmyndigheten ryms inte inom utredningens uppdrag. Någon djupare analys av om Utbetalningsmyndigheten borde få tillgång till uppgifterna finns det därför inte anledning för utredningen att göra.

---

<sup>17</sup> Uppgiftsskyldigheten omfattar beslut av olika slag, se prop. 2022/23:34 s. 195.



## 10.7 Personuppgiftsbehandling och integritet

### 10.7.1 Skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten

#### Gällande rätt

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen får skyddet begränsas genom lag under de förutsättningar som anges i 2 kap. 21 § regeringsformen. Att begränsningar kräver lagstöd innebär bl.a. att lagstiftaren tvingas att tydligt redovisa vilka avvägningar i fråga om integritetsintrånget som gjorts, vilket förväntas öka förutsättningarna för att avvägningarna blir mer ingående belysta och presenterade på ett sådant sätt att kvaliteten i lagstiftningen höjs ytterligare.<sup>18</sup>

Av 2 kap. 21 § regeringsformen följer att begränsningar enligt 20 § får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Vid bedömningen av om en åtgärd innebär kartläggning har åtgärdens effekter större betydelse än det huvudsakliga ändamålet med åtgärden. Det medför att en åtgärd från det allmänna sida som avser insamling av uppgifter av ett visst slag kan innebära en kartläggning av enskildas förhållanden, även om det primära syftet är att ge myndigheterna underlag för beslutsfattande i enskilda fall, dvs. någon kartläggning är inte avsikten. Enligt förarbetena till bestämmelsen är uppgifter i myndighetsspecifika verksamhetsregister, och databaser med information som är knuten till en myndighets ärendehantering, i många fall tillgängliga för myndigheten på ett sådant sätt att lagringen och behandlingen av uppgifterna kan sägas innebära att

---

<sup>18</sup> Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 176 f.

enskilda kartläggs, även om det huvudsakliga ändamålet med behandlingen är ett helt annat.<sup>19</sup>

Skyddet enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen omfattar endast sådana intrång som på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär. Vid bedömningen av hur ingripande intrånget i den personliga integriteten är ska stor vikt läggas vid uppgifternas karaktär. Ju känsligare uppgifterna är, desto mer ingripande måste det allmänna hantering av uppgifterna normalt anses vara. Även hantering av ett fåtal uppgifter kan innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten om uppgifterna är av mycket känslig karaktär. Vid bedömningen av intrångets karaktär är det också naturligt att stor vikt läggs vid ändamålet med behandlingen. En hantering som syftar till att utreda brott kan normalt anses vara mer känslig än t.ex. en hantering som uteslutande sker för att ge en myndighet underlag för förbättringar av kvaliteten i handläggningen.

### **Behandlingen kan utgöra ett betydande intrång**

De personuppgifter som ska behandlas enligt utredningens förslag kommer att omfatta ett stort antal enskilda (jämför avsnitt 10.2). Den personuppgiftsbehandling som aktualiseras är därför omfattande. Även om syftet med personuppgiftsbehandlingen inte är att kartlägga enskilda kan det enligt utredningens mening därför inte uteslutas att behandlingen kan anses innefatta en sådan kartläggning av enskildas personliga förhållanden som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.

Det rör sig delvis om känsliga personuppgifter som ska behandlas (se avsnitt 10.2). De aktuella personuppgifterna kommer huvudsakligen att behandlas inom socialförsäkringen, vilket i sig kan indikera att det handlar om en omfattande kartläggning. Ändamålet med behandlingen av uppgifterna är att motverka felaktiga utbetalningar av välfärdsförmånerna tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning. Uppgifterna ska alltså inte användas till förmån för den enskilde registrerade, vilket bör beaktas.

---

<sup>19</sup> Prop. 2009/10:80 s. 180.

Utredningen bedömer, mot bakgrund av personuppgifternas karaktär samt syftet och omfattningen av personuppgiftsbehandlingen, att i vart fall en del av den behandling som aktualiseras kan innebära ett sådant betydande intrång som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. De åtgärder som utredningen föreslår måste därför vara fastställda i lag, tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle samt inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

### Skyddet mot betydande intrång får begränsas

De aktuella personuppgifterna behöver behandlas för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning, dvs. för att uppfylla ett viktigt samhällsintresse. En begränsning av skyddet mot betydande intrång i den personliga integriteten enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är enligt utredningens bedömning därför godtagbar i ett demokratiskt samhälle.

Som framgår av avsnitt 8.4 anser utredningen att bestämmelser om en skyldighet för arbetsgivare att per betalningsmottagare lämna uppgifter om frånvaro i samband med arbetsgivardeklarationen ska införas i SFB. De bestämmelser som utgör grunden för den aktuella personuppgiftsbehandlingen kommer därför att vara fastställda i lag. Även allmänna bestämmelser om Skatteverkets respektive Försäkringskassans behandling av personuppgifter är fastställda i lag (SdbL och 114 kap. SFB). Förutsatt att ramarna för personuppgiftsbehandlingen slås fast i lag och att de bestämmelser som är av central betydelse för integritetsskyddet ges lagform, finns det utrymme att i viss utsträckning reglera personuppgiftsbehandling på lägre normgivningsnivå.<sup>20</sup> Kravet på att begränsningar av skyddet mot intrång görs genom lag uppfylls därför av den föreslagna regleringen, även om bestämmelser om överföring av uppgifter från Skatteverket till Försäkringskassan anges i förordning.

När det gäller bedömningen av att de åtgärder som begränsar skyddet för den personliga integriteten inte får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem, se nästa avsnitt där utredningen gör en proportionalitetsbedömning.

---

<sup>20</sup> Prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 118 f.

## 10.7.2 Behovs- och proportionalitetsbedömning

**Utredningens bedömning:** Den behandling av personuppgifter som utredningens förslag innebär utgör en proportionerlig inskränkning av det skydd för den personliga integriteten som finns i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Personuppgiftsbehandlingen uppfyller vidare dataskyddsförordningens och dataskyddslagens krav för behandling av personuppgifter, inklusive känsliga personuppgifter.

Syftet med behandlingen av de uppgifter om frånvaro som utredningen föreslår ska samlas in och hanteras är att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning. De felaktiga utbetalningarna av dessa förmåner uppskattas varje år uppgå till mycket stora belopp (se avsnitt 8.2.3 och 9.2.3). Att utbetalningar från välfärdssystemen, som finansieras kollektivt av skattebetalarna, är korrekta och endast sker till de mottagare som förmånerna är avsedda för är angeläget, inte bara ur ett statsfinansiellt perspektiv utan också för att upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen och för välfärdssamhällets legitimitet.

De frånvarouppgifter som enligt utredningens förslag ska lämnas i arbetsgivardeklarationen har en direkt koppling till det eftersträvade syftet. Uppgifterna kan användas för en direkt och konkret avstämning av föräldrarnas ansökan om ersättning mot den av arbetsgivaren redovisade frånvaron, vilket möjliggör upptäckt av situationer där föräldrarnas uppgift om att arbete inte utförts inte motsvaras av en frånvarouppgift från arbetsgivaren. Uppgifterna har härigenom en hög potential att utgöra ett effektivt verktyg för att upptäcka felaktiga utbetalningar som beror på att den sökande har lämnat oriktiga uppgifter om att han eller hon inte har arbetat (se avsnitt 8.2.4 och 9.2.4).

Motsvarande frånvarouppgifter som utredningen föreslår ska samlas in i samband med arbetsgivardeklarationen behandlas redan i dag av Försäkringskassan i ärenden om tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning, eftersom myndigheten har rätt att begära in sådana uppgifter från arbetsgivaren för kontroll i enskilda ärenden. Insamling av dessa uppgifter har alltså i sig bedömts som proportionerligt i förhållande till syftet att motverka felaktiga utbetalningar. En skillnad är dock att uppgifterna enligt utredningens förslag ska samlas in systematiskt för alla anställda. Vidare sker insamlingen inte

av Försäkringskassan utan av Skatteverket, som därefter överlämnar samtliga uppgifter till Försäkringskassan. Detta innebär en ökad risk för intrång i den personliga integriteten.

Uppgifter om huruvida utbetald ersättning för en betalningsmottagare har eller inte har påverkats av frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning eller föräldrapenning kommer att samlas in för i princip alla anställda. En uppgift om att utbetald ersättning inte har påverkats av sådan frånvaro får dock ses som mycket begränsad och kan i regel inte anses vara särskilt integritetskänslig.

För betalningsmottagare där ersättningen har påverkats av sådan frånvaro kommer också uppgifter om vilket eller vilka datum som frånvaron inföll och om den avsåg hela eller en del av den tid som arbete annars skulle ha utförts att behandlas. Sådana mer detaljerade uppgifter kommer enbart att lämnas för de arbetstagare som faktiskt har haft sådan frånvaro och där frånvaron har påverkat utbetald ersättning. När det gäller tillfällig föräldrapenning gäller rätten till ledighet för en arbetstagares tillfälliga vård av barn som huvudregel under den tid då den anställde faktiskt får sådan ersättning. Vidare finns ett ekonomiskt incitament för en anställd som har rätt till tillfällig föräldrapenning att också ansöka om det. Man kan därför utgå från att den som har frånvaro från arbetet av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning också kommer att ansöka om sådan ersättning från Försäkringskassan, möjligtvis med några få undantag. Någon överflödigt insamling av mer detaljerade uppgifter kommer därför inte att ske.

När det gäller en enskild som har frånvaro från arbetet av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning är det inte lika självklart att denne också ansöker om ersättning. Att den enskilde tar emot föräldrapenning är nämligen i sig inte alltid ett krav för rätten till ledighet. Viss risk finns därmed för att även information som är överflödigt i förhållande till behovet av kontroll samlas in. Antalet enskilda som inte i någon omfattning ansöker om föräldrapenning i samband med frånvaro från arbetet av skäl som kan ge rätt till sådan ersättning kan dock antas vara begränsat. Vidare ska enligt utredningens förslag frånvaro inte redovisas för personer som inte är betalningsmottagare, dvs. som är frånvarande från arbetet utan att ta emot någon ersättning från arbetsgivaren alls. Detta begränsar antalet enskilda för vilka överflödigt information kan antas samlas in. Det kan även konstateras att när det gäller uppgifter om frånvaro av skäl som kan

ge rätt till föräldrapenning rör det sig inte om några känsliga personuppgifter som samlas in. Intrånget i den personliga integriteten är därmed mindre än i fråga om uppgifter om frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning.

De aktuella frånvarouppgifterna kommer enligt utredningens förslag att behandlas på ett öppet sätt i förhållande till de registrerade. Arbetsgivare kommer att ha en skyldighet att informera en enskild som berörs av frånvarouppgifter som lämnats i samband med arbetsgivardeklarationen om de uppgifter som har lämnats om denne (se avsnitt 8.12 och 9.1). Vidare anser utredningen att det bör göras möjligt för en enskild att hos Försäkringskassan på ett enkelt sätt ta del av och kontrollera de frånvarouppgifter som arbetsgivaren har lämnat (se avsnitt 8.13).

Utredningen bedömer sammantaget, med beaktande särskilt av samhällsnyttan av att aktuella personuppgifter behandlas, att det rör sig om uppgifter som Försäkringskassan redan i dag har rätt att samla in och att överflödigt integritetskänslig information kan antas samlas in endast i begränsad omfattning, att personuppgiftsbehandlingen står i proportion till det eftersträvade syftet. Utredningen anser därmed att behandlingen inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Vidare bedöms de allmänna principer som enligt dataskyddsförordningen gäller för personuppgiftsbehandlingen vara uppfyllda.

När det gäller behandling av känsliga personuppgifter anser utredningen att förutsättningarna för undantaget från förbudet att behandla sådana uppgifter i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen är uppfyllda. Som tidigare konstaterats rör det sig om uppgifter av mindre känslig natur, eftersom de inte ger någon närmare information om enskildas hälsotillstånd. Vidare beaktas att uppgifterna, både hos Skatteverket och hos Försäkringskassan, kommer att omfattas av sekretess. Detta behandlas närmare i nästa avsnitt.

### 10.7.3 Sekretess

**Utredningens förslag:** Sekretess ska gälla i Försäkringskassans verksamhet för en uppgift om frånvaro som inte är hänförlig till ett ärende, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

För uppgift i allmän handling ska sekretessen gälla i högst sjuttio år.

**Utredningens bedömning:** Uppgifter om frånvaro omfattas hos Skatteverket av den s.k. databassekretessen enligt 27 kap. 1 § andra stycket 1 offentlighets- och sekretesslagen.

Bestämmelser om sekretess till skydd för enskild när det gäller bl.a. socialförsäkringar finns i 28 kap. OSL. Enligt 28 kap. 1 § första stycket OSL gäller sekretess hos bl.a. Försäkringskassan för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende enligt lagstiftningen om bl.a. allmän försäkring. Begreppet allmän försäkring inbegriper föräldrapenningförmåner.

De föreslagna uppgifterna om frånvaro avser enskildas personliga förhållanden och omfattas därför i och för sig av sekretesskyddet enligt 28 kap. 1 § OSL. En förutsättning för det är dock att uppgifterna förekommer i ärenden hos Försäkringskassan.

För begreppet ärende finns inte någon definition i OSL. Begreppet förekommer också i annan lagstiftning utan att ha definierats, bl.a. i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och i förvaltningslagen (2007:900). Uttrycket används dock med samma innebörd i dessa och flera andra författningar. I förarbeten och förvaltningsrättslig litteratur har begreppet ärende vanligtvis karaktäriserats som en verksamhet som mynnar ut i ett beslut av något slag. Det har då gällt att skilja begreppet ärende från vad som är annan förvaltningsverksamhet i form av myndigheternas faktiska handlande.<sup>21</sup> I propositionen som föregick förvaltningslagen finns uttalanden av det slaget och anfördes även följande.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Bl.a. RÅ 2001 ref. 19 och RÅ 2004 ref. 49.

<sup>22</sup> Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 24 f.

Uttrycket handläggning innefattar alla åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas. När någon utomstående – enskild fysisk eller juridisk person eller någon annan myndighet – tar initiativ till att en myndighet ska inleda ett förfarande är det ofta ganska lätt att avgöra när handläggning av ett ärende påbörjats. Något svårare att bedöma detta kan det vara om myndigheten själv tar initiativ till handläggningen, t.ex. vid tillsyns- och inspektionsverksamhet. Ett gemensamt drag för sådana ärenden är dock att myndigheten, när ett ärende väl har inletts, är skyldig att göra någon form av prövning av den fråga som aktualiseras. Ställningstagandet görs i ett beslut.

Enligt utredningens uppfattning innebär enbart det förhållandet att de föreslagna uppgifterna om frånvaro överförs till Försäkringskassan inte att ärenden uppkommer för respektive person. För vissa enskilda kan det visserligen finnas pågående ärenden om ersättning, som inletts genom ansökningar från dem, till vilka uppgifterna kan hänföras och därför anses förekomma i. För andra enskilda kan ärenden om ersättning dock ha avslutats före det att uppgifterna överförs till Försäkringskassan. Det kan antas att detta kommer att vara det vanligaste (jämför avsnitt 8.15.1 och 9.4). Om en uppgift på så sätt kommer in i efterhand, kan den – om den enskildes uppgifter avviker från uppgiften som lämnats i samband med arbetsgivardeklarationen – leda till att Försäkringskassan inleder ett ärende om återbetalning. Men om uppgiften endast används för kontroll av uppgifter i den enskildes ansökan, utan att ytterligare åtgärder vidtas, kan ifrågasättas om det finns ett ärende till vilken uppgiften kan hänföras. I enstaka fall kan dessutom förekomma att uppgiften som lämnats i samband med arbetsgivardeklarationen avser en enskild som av någon anledning, t.ex. förbiseende, inte har ansökt om ersättning och inte heller senare gör det. Särskilt i en sådan situation kan uppgiften knappast anses förekomma i ett ärende.

Utredningen bedömer därför att tillämpningsområdet för 28 kap. 1 § OSL inte kommer att omfatta alla de uppgifter om frånvaro som kan komma att överföras från Skatteverket till Försäkringskassan. Samtliga uppgifter är dock skyddsvärda i lika hög grad. Utredningen föreslår därför att en kompletterande sekretessbestämmelse införs (se förslaget till en ny bestämmelse i 28 kap. 1 a § OSL).

I Skatteverkets verksamhet kommer uppgifterna om frånvaro att omfattas av s.k. absolut sekretess enligt bestämmelsen om s.k. databassekretess (27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL). I 28 kap. 1 § OSL finns däremot ett s.k. rakt skaderekvisit, vilket framgår av uttrycket



att sekretess gäller om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretesskyddet för uppgifterna är alltså starkare hos Skatteverket än hos Försäkringskassan. Frågan är då om ett rakt skaderekvisit ger ett tillräckligt sekretesskydd för uppgifterna i Försäkringskassans verksamhet.

Utredningen bedömer att så är fallet. Frånvarouppgifter som lämnas till Försäkringskassan från arbetsgivaren via Skatteverket kan inte anses mer skyddsvärda än frånvarouppgifter som lämnas direkt till Försäkringskassan, antingen från arbetsgivaren efter en förfrågan från Försäkringskassan eller i en ansökan från den enskilde. Mot ett högre sekretesskydd hos Försäkringskassan talar också det förhållandet att sekretess med det raka skaderekvisitet i 28 kap. 1 § OSL gäller också för andra uppgifter som överförts från Skatteverket. Utredningen föreslår därför att sekretess enligt den kompletterande sekretessbestämmelsen ska gälla om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Enligt regleringen i OSL gäller sekretess till skydd för en enskilds personliga förhållanden i normalfallet i högst sjuttio år för en uppgift i en allmän handling. Det gäller t.ex. för sekretess enligt 28 kap. 1 § OSL. Enligt utredningens uppfattning finns inte skäl för att bestämma en annan tidsgräns för sekretessen enligt den kompletterande regeln.

Genom aktuella sekretessbestämmelser bedömer utredningen att den registrerades grundläggande rättigheter och intressen är skyddade.



# 11 Ikraftträdande

## 11.1 Förslagen om förbättrad information till myndigheter som tar del av uppgifter på individnivå

**Utredningens förslag:** Den föreslagna regleringen om att myndigheter och arbetslöshetskassor som får ta del av uppgifter på individnivå från Skatteverket även ska få ta del av information om ändringar och tillägg samt särskilda anteckningar om uppgifter som bedömts vara oriktiga i beslut, ska träda i kraft den 1 juli 2024.

I avsnitt 5.2.6 och 5.2.7 föreslår utredningen två åtgärder i syfte att förbättra informationen till myndigheter och arbetslöshetskassor som tar del av uppgifter på individnivå från Skatteverket. Den ena åtgärden avser uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen som är ändrade eller tillagda. Förslaget innebär att Skatteverket, när en sådan uppgift lämnas ut till en annan myndighet eller en arbetslöshetskassa, även ska lämna ut tidpunkten för ändringen eller tillägget samt uppgiftens tidigare innehåll.

Den andra åtgärden innebär att Skatteverket ska få markera en uppgift på individnivå som Skatteverket i ett beslut har frångått. Markeringen ska göras genom en särskild anteckning i anslutning till uppgiften i beskattningsdatabasen. Om en uppgift för vilken en särskild markering finns lämnas ut av Skatteverket till en annan myndighet eller en arbetslöshetskassa, ska även anteckningen lämnas ut.

Skatteverket bedömer att den utvecklingstid som behövs innan förslaget beträffande ändrade och tillagda uppgifter kan genomföras uppgår till cirka sex till nio månader. En del i utvecklingsarbetet är att samverka behövs med de myndigheter som kommer att få ta del av de historiska uppgifterna.

Förslaget om möjlighet för Skatteverket att föra in särskilda anteckningar i beskattningsdatabasen för uppgifter som har frångåtts medför att ett utvecklingsarbete behövs i fråga om Skatteverkets it-system. Samverkan behövs med andra myndigheter som kommer att få ta del av de särskilda anteckningarna. Utredningens förslag innebär dock inte någon skyldighet för Skatteverket att göra särskilda anteckningar utan ger möjlighet till det. Regleringen kan därför träda i kraft även om det utvecklingsarbete som behöver genomföras inte är klart.

Mot den bakgrunden föreslår utredningen att regleringen ska träda i kraft den 1 juli 2024.

## 11.2 Förslaget om att Försäkringskassan ska få utökad tillgång till uppgifter på individnivå

**Utredningens förslag:** Den föreslagna regleringen om att Försäkringskassan ska få utökad tillgång till uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen ska träda i kraft den 1 juli 2024.

Uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen lämnas redan i dag ut av Skatteverket till olika myndigheter, däribland Försäkringskassan, och till arbetslöshetskassorna. Utlämnandet sker på ett standardiserat och strukturerat sätt genom en s.k. fråga/svar-tjänst. Det finns alltså redan en digital infrastruktur.

För Skatteverkets del finns inte behov av något tekniskt utvecklingsarbete för att kunna lämna ut individuppgifter till Försäkringskassan också i vissa ytterligare ärendetyper. En samverkan med Försäkringskassan är dock nödvändig för att komma fram till vilka uppgifter som behövs i de olika ärendetyperna.

Försäkringskassan har i dag en teknisk lösning för att hämta in uppgifterna i ärenden där myndigheten sedan tidigare har rätt att få ta del av dem. Det behövs därför endast en begränsad it-utveckling för att Försäkringskassan ska kunna ta del av uppgifterna även i ärenden enligt förslaget. Därutöver måste en anpassning göras av de verksamhetsstöd hos Försäkringskassan som berörs för att uppgifterna ska kunna användas effektivt. En sådan anpassning behöver dock inte avvaktas för att förslaget ska kunna träda i kraft.

Utredningen föreslår mot den bakgrunden att förslaget ska träda i kraft den 1 juli 2024.

### 11.3 Förslaget om uppgiftsskyldighet för viss frånvaro i samband med arbetsgivardeklarationen

**Utredningens förslag:** Den föreslagna regleringen om skyldighet att lämna uppgifter om viss frånvaro i samband med arbetsgivardeklarationen ska träda i kraft den 1 januari 2025. Uppgifter ska lämnas första gången i samband med arbetsgivardeklarationer för redovisningsperioden januari 2025.

Anslutande reglering till uppgiftsskyldigheten ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Utredningens förslag innebär en skyldighet för den som ska lämna en arbetsgivardeklaration att i samband med deklarationen lämna uppgift per betalningsmottagare om viss frånvaro. Förslaget innefattar att uppgifterna ska lämnas vidare av Skatteverket till Försäkringskassan. Förslagets koppling till arbetsgivardeklarationen medför att regleringen bör träda i kraft vid ett årsskifte, dvs. när ett nytt beskattningsår inleds.

Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen lämnas i hög grad elektroniskt och automatiserat genom att uppgifterna hämtas från it-baserade lönesystem hos deklarationsskyldiga. Även de nya frånvarouppgifterna avses hämtas på det sättet. Det förutsätter dock att lönesystemen uppdateras för att stämma överens med skyldigheten att lämna frånvarouppgifter

För att den administrativa bördan för arbetsgivare och andra utbetalare av ersättning ska minimeras är det väsentligt att den föreslagna uppgiftsskyldigheten inte träder i kraft innan de it-baserade lönesystemen har kunnat anpassas. Enligt utredningens kontakter med Srf Lönsam kan en förändring av lönesystemen genomföras i samband med annan löpande uppdatering och uppgradering av systemen. En tidshorisont om ett och ett halvt år är nödvändig.

För Skatteverkets del är det nödvändigt med en it-utveckling för att kunna ta emot uppgifterna elektroniskt och föra dem vidare till Försäkringskassan. Utvecklingen innefattar enligt myndigheten en samverkan med programvaruföretag för att få en bra lösning för uppgiftslämnarna. Även deklarationsblanketten i pappersform måste anpassas för att motsvara utredningens förslag. Skatteverket bedömer

att det behövs omkring ett till ett och ett halvt år för att genomföra de åtgärder som behövs.

För att Försäkringskassan ska kunna ta emot uppgifterna krävs en viss it-utveckling. Myndigheten uppskattar att en tidsrymd om omkring nio månader, exklusive tid för planering, behövs för arbetet.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att förslaget ska träda i kraft den 1 januari 2025 och att uppgifter ska lämnas första gången i samband med arbetsgivardeklarationer för redovisningsperioden januari 2025. De regelförändringar som ansluter till uppgiftsskyldigheten, bl.a. om att Skatteverket ska lämna vidare uppgifterna till Försäkringskassan, bör träda i kraft samtidigt.

#### **11.4 Förslaget om att underrättelse om anställning av vissa utlänningar ska göras genom uppgift i arbetsgivardeklarationen**

**Utredningens förslag:** Den föreslagna ändringen av regleringen i utlänningsförordningen om vid vilken tidpunkt som arbetsgivare ska underrätta Skatteverket om anställning av vissa utlänningar ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Utredningen föreslår att skyldigheten för arbetsgivare att enligt 7 kap. 1 b § utlänningsförordningen (2006:97) underrätta Skatteverket om anställning av vissa utlänningar ska fullgöras genom att uppgifter lämnas per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration eller en förenklad arbetsgivardeklaration. Författningstekniskt innebär förslaget att det som anges i paragrafen om vid vilken tidpunkt som arbetsgivare ska underrätta Skatteverket ska upphöra att gälla. Som följd av det kan Skatteverket, genom det bemyndigande som finns, föreskriva att en underrättelse ska göras genom uppgift i arbetsgivardeklarationen och när underrättelsen ska göras.

Enligt Skatteverket medför förslaget att ett betydande utvecklingsarbete behövs i fråga om Skatteverkets it-system. Samverkan måste ske med programvaruföretag angående uppgiftslämnande samt med Polismyndigheten och Migrationsverket beträffande lösningen för hur de myndigheterna ska få ta del av uppgifter. Enligt Skatteverket är en stor del av utvecklingsarbetet gemensamt med det som

behövs för att genomföra förslaget om skyldighet att i samband med arbetsgivardeklarationen lämna uppgift om viss frånvaro. Skatteverket uppskattar att den tid som behövs uppgår till omkring ett till ett och ett halvt år.

Mot den bakgrunden anser utredningen att den föreslagna ändringen av 7 kap. 1 b § utlänningsförordningen ska träda i kraft den 1 januari 2025. Någon bestämmelse om vid vilken tidpunkt uppgifter ska lämnas första gången är inte nödvändig (jämför avsnitt 11.3). En sådan bestämmelse kan däremot behövas i de föreskrifter som utredningen förutsätter att Skatteverket kommer att meddela om sättet för hur underrättelser ska göras och vid vilken tidpunkt.





## 12 Konsekvensanalys

I detta kapitel redovisas utredningens bedömning av konsekvenserna av förslagen i betänkandet. Utredningens bedömning redovisas enligt vad som anges i direktiven till denna utredning, enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### 12.1 Sammanfattning av förslagen

De förslag som lämnas av utredningen är sammanfattningsvis följande:

- Skatteverket ska i samband med att en uppgift på individnivå i en arbetsgivardeklaration lämnas ut till en myndighet eller arbetslöshetskassa också, om uppgiften har ändrats eller lagts till, lämna uppgift om tidpunkten för ändringen eller tillägget och uppgiftens tidigare innehåll.
- Skatteverket ska få markera att en uppgift på individnivå har frångåtts av Skatteverket i ett beslut. Markeringen ska göras i beskattningsdatabasen genom en särskild anteckning i anslutning till uppgiften. Om en uppgift för vilken en särskild markering finns lämnas ut av Skatteverket till en annan myndighet eller en arbetslöshetskassa, ska även anteckningen lämnas ut.
- Försäkringskassan ska få tillgång till uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen i fler ärendetyper.
- Arbetsgivare och andra utbetalare av ersättning ska lämna uppgifter om viss frånvaro för betalningsmottagare i samband med arbetsgivardeklarationen. Uppgifterna ska överföras från Skatteverket till Försäkringskassan.

- Arbetsgivare ska fullgöra sin skyldighet att underrätta Skatteverket om anställning av vissa utlänningar genom att lämna uppgifter på individnivå i samband med arbetsgivardeklarationen.

Förslagen när det gäller ändrade och tillagda uppgifter samt särskilda markeringar för uppgifter som Skatteverket har frångått i beslut behandlas gemensamt i detta kapitel, se avsnitt 12.2.

## **12.2 Förslagen om förbättrad information till myndigheter och arbetslöshetskassor som tar del av uppgifter på individnivå**

### **12.2.1 Problemet och vad som ska uppnås**

Det förekommer att systemet med uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen missbrukas på så sätt att en uppgiftslämnare lämnar oriktiga uppgifter om utbetald ersättning i en arbetsgivardeklaration i syfte att utverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen eller andra felaktiga beslut (se avsnitt 5.2.1).

När Skatteverket lämnar ut uppgifter om betalningsmottagare till andra myndigheter och arbetslöshetskassor lämnas inte någon information om huruvida uppgifterna är de ursprungligen deklarerade eller om de senare har ändrats av uppgiftslämnaren. Om en uppgiftslämnare har ändrat en uppgift, ges därmed inte någon information om vad den ursprungliga uppgiften var eller vid vilken tidpunkt den ändrades. För en myndighet eller arbetslöshetskassa som tar del av uppgifter för en betalningsmottagare kan tillgång till information om ändringar och tillägg ha betydelse för att bedöma uppgifternas kvalitet. Kännedom om ändringar och tillägg kan också ha en direkt betydelse för att motverka felaktiga utbetalningar eller göra det möjligt att i efterhand upptäcka sådana utbetalningar.

När Skatteverket i ett beskattningsbeslut har bedömt att en uppgift om en betalningsmottagare inte ska ligga till grund för beskattning, dvs. frångått den, registreras inte detta i beskattningsdatabasen i anslutning till uppgiften. Det medför att en annan myndighet eller en arbetslöshetskassa som tar del av uppgiften om betalningsmottagaren inte får någon information om att Skatteverket har frångått den. Uppgifter som Skatteverket har bedömt inte kan ligga till grund

för beslut om beskattning kan alltså spridas vidare till andra myndigheter och arbetslöshetskassor utan att mottagarna får kännedom om Skatteverkets beslut.

Utredningens förslag syftar till att myndigheter och arbetslöshetskassor som får ta del av uppgifter om betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen också ska få information om ändringar och tillägg av uppgifterna samt om beskattningsbeslut av Skatteverket varigenom uppgifterna har frångåtts. Därigenom motverkas skadan av att uppgifter som lämnas vidare från Skatteverket kan vara oriktiga.

### 12.2.2 Förslagen i korthet

I avsnitt 5.2.6 och 5.2.7 föreslår utredningen två åtgärder i syfte att förbättra informationen till myndigheter och arbetslöshetskassor som tar del av uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen från Skatteverket. Den ena åtgärden avser uppgifter som är ändrade eller tillagda. Förslaget innebär att Skatteverket, när en sådan uppgift lämnas ut till en annan myndighet eller en arbetslöshetskassa, även ska lämna ut uppgift om tidpunkten för ändringen eller tillägget samt uppgiftens tidigare innehåll.

Den andra åtgärden innebär att Skatteverket ska få markera att en uppgift på individnivå har frångåtts av Skatteverket i ett beskattningsbeslut. Markeringen ska göras genom en särskild anteckning i anslutning till uppgiften i beskattningsdatabasen. Om en uppgift för vilken en sådan markering finns lämnas ut av Skatteverket till en annan myndighet eller en arbetslöshetskassa, ska även anteckningen lämnas ut.

### 12.2.3 Alternativa åtgärder

När det gäller själva förekomsten av oriktiga uppgifter om betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen kan förändringar av andra delar av skatteförfarandet vara mer relevanta än åtgärder som kan genomföras inom ramen för systemet med arbetsgivardeklarationer på individnivå (se avsnitt 5.2.8). T.ex. skulle en förändring av kraven för att godkännas för F-skatt kunna minska användningen av företag som brottsverktyg och därmed förekomsten av oriktiga uppgifter om betalningsmottagare. Även förändringar av systemet för preli-

minärs katt och beslutsförfarandet inom beskattningsverksamheten skulle kunna motverka vissa konsekvenser av att oriktiga uppgifter lämnas (se avsnitt 5.2.8). Överväganden om sådana åtgärder ryms dock inte inom utredningens uppdrag.

Regelförändringar som generellt ger förutsättningar för ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter (och arbetslöshetskassor) kan, liksom utredningens förslag, motverka skadan av att uppgifter som lämnas vidare från Skatteverket kan vara oriktiga. Förslag med en sådan konsekvens har lämnats i Ds 2022:13 och kan komma att lämnas av Utredningen om ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag (Fi 2022:02). Om förslagen i Ds 2022:13 genomförs, finns det inte något behov av att genomföra utredningens förslag om möjlighet för Skatteverket att göra särskilda anteckningar för uppgifter som frångåtts i beskattningsbeslut och om utlämnande av anteckningar (se avsnitt 5.2.7).

Om någon åtgärd inte alls genomförs, finns risk för att oriktiga uppgifter fortsatt lämnas i arbetsgivardeklarationen och sprids till myndigheter och arbetslöshetskassor som får ta del av uppgifterna men inte får kännedom om att de ändrats eller lagts till eller frångåtts i beslut av Skatteverket. Sådana uppgifter kan då även framöver ligga till grund för felaktiga utbetalningar och andra felaktiga beslut. Problematiken kan komma att öka om kunskapen om hur systemet kan missbrukas sprids inom den kriminella världen.

## 12.2.4 Konsekvenser för offentliga finanser

### Minskade felaktiga utbetalningar

Förslagen syftar till att minska risken för att oriktiga uppgifter om betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen ligger till grund för felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen och andra felaktiga beslut. Förslagen väntas leda till en minskning av de felaktiga utbetalningarna och därmed en minskning av statens kostnader. När det gäller förslaget att Skatteverket ska få göra särskilda anteckningar i beskattningsdatabasen i anslutning till uppgifter som har frångåtts i beskattningsbeslut handlar det om uppgifter som med hög sannolikhet kan leda till felaktiga utbetalningar eller andra felaktiga beslut när de lämnas ut till andra myndigheter eller arbetslös-

hetskassor. Ett utlämnande också av Skatteverkets särskilda anteckningar minskar den sannolikheten.

Att en uppgift ändrats eller lagts till av den uppgiftsskyldige kan innebära att den ursprungliga eller den nya uppgiften – eller båda – är oriktiga. Det kan då vara fråga om att den uppgiftsskyldige avsiktligt lämnat oriktiga uppgifter, i syfte att de ska ligga till grund för felaktiga utbetalningar. Det behöver dock inte röra sig om att oriktiga uppgifter lämnats med avsikt i ett sådant syfte.

Det är inte möjligt att bedöma hur stor minskning av de felaktiga utbetalningarna som förslagen kan leda till. Det finns en osäkerhet både om i vilken utsträckning uppgifter som lämnas per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen är oriktiga och med vilka belopp oriktiga uppgifter orsakar felaktiga utbetalningar (se avsnitt 5.2.1–5.2.3). Vidare innebär förslaget angående särskilda anteckningar en *möjlighet* för Skatteverket att göra sådana, dvs. inte en skyldighet. Det förslagets betydelse i relation till de felaktiga utbetalningarna är därför beroende av både i vilken utsträckning Skatteverket gör sådana anteckningar när uppgifter har frångåtts i beslut, och i vad mån Skatteverket upptäcker oriktiga uppgifter och beslutar att frångå dem. Prioriteringar av resurser inom Skatteverkets kontrollverksamhet har därmed också betydelse.

## Konsekvenser för Skatteverket

Förslaget om skyldighet för Skatteverket att lämna ut uppgift om ändring och tillägg av uppgifter om betalningsmottagare medför enligt Skatteverket en engångskostnad om cirka 760 000 kronor för it-utveckling. För att genomföra de förändringar som krävs behöver Skatteverket vidare ingå överenskommelser med de myndigheter och arbetslöshetskassor som får ta del av uppgifter och är anslutna till Skatteverkets fråga-/svartjänst för utlämnande av uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen (se avsnitt 4.7.2 och nedan). Kostnaden för det arbetet och för integration med mottagare uppskattas av Skatteverket till cirka 68 000 kronor per myndighet och arbetslöshetskassa.

Förslaget om att Skatteverket ska få göra särskilda anteckningar om uppgifter som frångåtts i beslut och om utlämnande av sådana anteckningar medför enligt Skatteverket en engångskostnad om

cirka 125 000 kronor för it-utveckling och en årlig förvaltningskostnad om cirka 55 000 kronor. Vidare behöver ingångna överenskommelser och filter med de myndigheter och arbetslöshetskassor som ska få del av informationen uppdateras, vilket Skatteverket beräknar kommer att kosta cirka 65 000 kronor per anslutning.

### **Konsekvenser för andra myndigheter och arbetslöshetskassorna**

Förslagen förutsätter en viss it-utveckling för de myndigheter och arbetslöshetskassor som väljer att använda Skatteverkets fråga-/svartjänst för att få ta del av ändringar och tillägg samt särskilda anteckningar om uppgifter som frångåtts genom beslut. Anslutna till den tjänsten är för närvarande arbetslöshetskassorna (24 stycken) samt Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Kammarkollegiet, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten. Polismyndigheten kommer att ansluta under hösten 2024.

Det är Skatteverket som tillhandahåller den digitala infrastrukturen för fråga-/svartjänsten. Utvecklingsarbetet hos mottagande myndigheter och arbetslöshetskassor för att kunna ta emot uppgifterna är därför begränsat. Utredningen bedömer att förslagen ger upphov till endast marginellt ökade kostnader för mottagarna.

#### **12.2.5 Samhällsekonomiska konsekvenser**

Avsiktligt oriktiga uppgifter om betalningsmottagare som lämnas i arbetsgivardeklarationen riskerar att leda till felaktiga utbetalningar och andra felaktiga beslut. Utredningens förslag om skyldighet för Skatteverket att lämna ut uppgift om ändring och tillägg av uppgifter innebär att mottagande myndigheter och arbetslöshetskassor får bättre förutsättningar att bedöma om en uppgift som lämnats om en betalningsmottagare är riktig. Detsamma gäller – i än högre grad – för förslaget om att Skatteverket ska få göra särskilda anteckningar om uppgifter som frångåtts i beslut och att sådana anteckningar ska lämnas ut till myndigheter och arbetslöshetskassor som tar del av de berörda uppgifterna. Förslagen försvårar därför missbruk av systemen och kan antas leda till en minskning av de felaktiga utbetalningarna och mängden andra felaktiga beslut (se ovan). Förslagen bidrar därigenom till att förstärka välfärdssystemens legitimitet.

### 12.2.6 Konsekvenser för företag och andra utbetalare

Förslagen förbättrar möjligheten för andra myndigheter och arbetslöshetskassorna att upptäcka oriktiga uppgifter om betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen. Det kan leda till att Arbetsförmedlingen får bättre förutsättningar att hindra eller motverka felaktiga utbetalningar av anställningsstimulerande stöd, som lämnas till arbetsgivare. En minskning av sådana felaktiga utbetalningar har en direkt betydelse för de företag som nekas stöd. Det handlar dock då om stöd som det inte finns rätt att få.

Att oseriös verksamhet försvåras kan ha en viss betydelse för konkurrensen genom att förutsättningarna för seriösa företag förbättras. Det finns dock inte något underlag som gör det möjligt att bedöma i vilken utsträckning förslagen kan få sådana effekter eller inom vilka branscher. Det gäller särskilt som det finns en osäkerhet både om i vilken utsträckning uppgifter som lämnas per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen är oriktiga och med vilka belopp oriktiga uppgifter orsakar felaktiga utbetalningar. Det är vidare inte möjligt att uppskatta i vilken utsträckning som förslagen kommer att leda till att felaktiga utbetalningar minskar (se ovan).

En följd av utredningens förslag angående särskilda anteckningar för uppgifter om betalningsmottagare som Skatteverket frångått i beslut är att anteckningar skulle kunna framgå av Skatteverkets tjänst Mina Sidor (se avsnitt 5.2.7). En sådan åtgärd motverkar möjligheten för en enskild att med stöd av oriktiga uppgifter som lämnats om denne som betalningsmottagare ges sken av kreditvärdighet eller att baserat på sådana uppgifter ingå t.ex. leasing- eller hyresavtal. Därigenom förbättras förutsättningarna för bl.a. företag som är kreditgivare att bedöma ansökningar.

### 12.2.7 Konsekvenser för enskilda

Utredningens förslag kan leda till att uppgifter om betalningsmottagare ifrågasätts i något högre utsträckning än i dag av andra myndigheter än Skatteverket och av arbetslöshetskassorna. Det gäller särskilt för uppgifter som Skatteverket har gjort särskilda anteckningar om på grund av att de frångåtts i beslut. Dessa betalningsmottagare, dvs. enskilda personer, kan vid en ansökan om en förmån från välfärdsystemen antas behöva presentera mer utredning än vad som annars

hade behövts för att visa sin rätt till förmånen eller förmån med ett visst belopp. Motsvarande konsekvens kan uppkomma för enskilda som ansöker om kredit baserat på uppgifter om dem såsom betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration eller hänvisar till sådana uppgifter t.ex. vid ingående av leasing- eller hyresavtal (se ovan).

Att enskilda för vilka oriktiga uppgifter lämnas påverkas på detta sätt är helt i linje med förslagets syfte, dvs. att motverka felaktiga utbetalningar. I övriga fall, dvs. när uppgifterna som ifrågasätts trots allt är korrekta, anser utredningen att det får accepteras att berörda enskilda kan behöva presentera annan bevisning för att visa sin rätt till sökt förmån.

### **12.2.8 Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet och brottsligheten**

Förbättrade förutsättningar för andra myndigheter än Skatteverket och för arbetslöshetskassorna att upptäcka oriktiga uppgifter om betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen försvårar i motsvarande mån bidragsbrott och annan brottslighet som inbegriper att sådana uppgifter lämnas. Särskilt på sikt kan förslagen därför ha en viss betydelse i förhållande till den problematiken.

### **12.2.9 Konsekvenser för brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheter samt domstolar**

Förslagen kan leda till att fler misstänkta bidragsbrott och andra misstänkta brott upptäcks, vilket kan leda till en ökning av antalet polisanmälningar. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten liksom de allmänna domstolarna påverkas därmed av förslagen. Förslagen kan även leda till att fler återkrav av förmåner beslutas av de utbetalande myndigheter som får tillgång till informationen om ändringar och tillägg respektive särskilda anteckningar. Detta kan medföra en ökning av antalet ärenden hos Kronofogdemyndigheten och antalet överklaganden till förvaltningsdomstolarna.

Utredningen bedömer dock att det rör sig om en mindre ökning av antalet ärenden och mål. Eventuella ökade kostnader för berörda myndigheter och domstolarna bör kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.



Beskrivna konsekvenser utgår från nuvarande reglering. Om bidragsbrottsutredningens förslag om ett administrativt sanktions-system<sup>1</sup> införs kan detta påverka konsekvenserna av utredningens förslag, t.ex. när det gäller antalet polisanmälningar.

### 12.2.10 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms, utöver de konsekvenser som behandlats ovan, inte ha några sådana effekter som anges i 15 § kommittéförordningen. Förslagen bedöms alltså inte ha betydelse för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen bedöms inte heller ha någon påverkan på de åtaganden som följer av Sveriges medlemskap i EU.

## 12.3 Förslaget om att Försäkringskassan ska få utökad tillgång till uppgifter på individnivå

### 12.3.1 Problemet och vad som ska uppnås

Felaktiga utbetalningar av olika välfärdsförmåner är ett stort samhällsproblem (se avsnitt 3.3). För ett stort antal av de förmåner som Försäkringskassan administrerar är uppgifter på individnivå om utbetald ersättning, dvs. aktuella inkomstuppgifter, av betydelse, både för att bedöma den enskildes rätt till aktuell ersättning och för beräkningen av ersättningens storlek. En jämförelse av uppgifter från den sökande med uppgifterna om utbetald ersättning i arbetsgivardeklarationen kan ge en tydlig indikation på att den sökande har lämnat korrekta eller oriktiga uppgifter. Tillgång till dessa uppgifter är därför ett viktigt redskap för att motverka felaktiga utbetalningar.

Möjligheten för Försäkringskassan att elektroniskt hämta in uppgifter på individnivå är i dag begränsad till ett mindre antal av de förmåner som Försäkringskassan administrerar. En mer effektiv tillgång till aktuella inkomstuppgifter för Försäkringskassan har enligt utredningen en god potential att motverka felaktiga utbetalningar av

---

<sup>1</sup> SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott.*

de förmåner där de har betydelse. Vetskapen om att kontroller mot inkomstuppgifter görs regelbundet bedöms också ha en preventiv effekt på så sätt att enskilda blir mer noggranna med att efterleva regelverket. Även detta bör leda till en minskning av de felaktiga utbetalningarna.

### 12.3.2 Förslaget i korthet

Utredningen föreslår att det i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet införs särskilda bestämmelser som innebär en skyldighet för Skatteverket att på begäran av Försäkringskassan lämna ut uppgifter per betalningsmottagare för beräkning eller kontroll av vissa uppräknade förmåner. I korthet rör det sig om förmåner som har en koppling till den enskildes förmåga att arbeta samt ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program och assistansersättning. Bestämmelserna ger Försäkringskassan möjlighet att rutinmässigt kunna få tillgång till aktuella inkomstuppgifter för beräkning eller kontroll av de aktuella ärendetyperna.

### 12.3.3 Konsekvenser om inga åtgärder vidtas

Om de bestämmelser som utredningen föreslår inte införs, kommer ett tydligt rättsligt stöd för Skatteverket att elektroniskt lämna ut de aktuella uppgifterna till Försäkringskassan rutinmässigt, exempelvis genom en s.k. fråga-/svartjänst fortsatt att saknas. Detta innebär att Försäkringskassan saknar ett viktigt verktyg för att effektivt kunna motverka felaktiga utbetalningar av de berörda förmånerna.

En ytterligare förutsättning för att ett effektivt informationsutbyte av uppgifter på individnivå ska kunna ske mellan Skatteverket och Försäkringskassan är att de särskilda begränsningar som gäller för Försäkringskassan vid utlämnande av personuppgifter på medium för automatiserad behandling slopas (se avsnitt 6.2.3).

### 12.3.4 Alternativa åtgärder

Ett alternativ till bestämmelser som ger Skatteverket skyldighet att lämna ut uppgifter på individnivå för beräkning eller kontroll av vissa specificerade ärendetyper är att en uppgiftsskyldighet enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet skulle omfatta alla förmåner som Försäkringskassan administrerar. Någon särskild uppräkningslista av vilka förmåner som omfattas skulle då inte behövas. För flera förmåner saknar dock aktuella inkomstuppgifter avgörande betydelse för rätten till ersättning eller ersättningens storlek. En bestämmelse som omfattar alla förmåner skulle då gå utöver vad som är nödvändigt för att Försäkringskassan ska kunna motverka felaktiga utbetalningar. Det framstår som mindre lämpligt, särskilt som uppgifterna i arbetsgivardeklarationen omfattas av absolut sekretess hos Skatteverket. En uppgiftsskyldighet som inte är specificerad till ärendetyper skulle också innebära att den författningsteknik som ligger till grund för nuvarande reglering frångås.

En utökad möjlighet för Skatteverket att lämna uppgifter om betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration till Försäkringskassan kan även åstadkommas genom sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Förslag på en generell sekretessbrytande bestämmelse har lämnats i en departementspromemoria<sup>2</sup> som bereds inom Regeringskansliet. Det förslaget innebär bl.a. att myndigheter kan utbyta uppgifter om enskilda, däribland uppgifter om en betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration, om de behövs för att säkerställa korrekta beslutsunderlag och göra efterkontroller. Uppgifter ska få lämnas ut såväl på begäran som på eget initiativ. Överväganden om det är lämpligt att införa en sådan generell sekretessbrytande bestämmelse, som möjliggör också annat informationsutbyte mellan bl.a. myndigheter, ligger dock utanför utredningens uppdrag.

---

<sup>2</sup> Ds 2022:13, *Utökat informationsutbyte*.

### 12.3.5 Konsekvenser för offentliga finanser

#### Minskade felaktiga utbetalningar

Att Försäkringskassan ges en effektiv tillgång till uppgifter om utbetalad ersättning på individnivå i en arbetsgivardeklaration för de förmåner som utredningen föreslår är värdefullt för att myndigheten ska kunna säkerställa korrekta utbetalningar av de aktuella förmånerna. Uppgifterna kan vara relevanta både för bedömningen av den enskildes rätt till en viss ersättning och för beräkningen av ersättningens storlek. Utredningen bedömer att förslaget därför leder till en minskning av de felaktiga utbetalningarna när det gäller de förmåner som omfattas och därmed en minskning av statens kostnader. Det är inte möjligt att uppskatta vad detta innebär belopps- eller antalsmässigt, eftersom det beror på bl.a. i vilken utsträckning som Försäkringskassan väljer att använda sig av tillgången till uppgifterna.

#### Konsekvenser för Skatteverket och Försäkringskassan

För att genomföra förslaget behöver Skatteverket skapa filter för de nya ändamålen i Skatteverkets fråga-/svartjänst (se avsnitt 4.7.2). Skatteverket uppskattar att varje filter kommer att kosta cirka 100 000 kronor. Bedömningar av om det behövs flera olika filter och anslutningar måste enligt Skatteverket ske i samverkan med Försäkringskassan.

Försäkringskassan uppskattar att förslaget, tillsammans med kostnaderna för förslaget om uppgiftsskyldighet för viss frånvaro i arbetsgivardeklarationen, kommer att kosta cirka 12,6 miljoner kronor för it-utveckling m.m. Den årliga kostnaden är dock enligt Försäkringskassan inte möjlig att bedöma.

### 12.3.6 Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag bedöms leda till positiva samhällsekonomiska konsekvenser genom en minskning av de felaktiga utbetalningarna av de förmåner som omfattas av förslaget. En minskning av de felaktiga utbetalningarna innebär att statens utgifter för förmånerna minskar i motsvarande mån och medel kan därmed frigöras för finansiering av andra samhällsekonomiskt motiverade statliga åtgärder. Genom att

möjligheten till fusk minskar bidrar förslaget även till att upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen och välfärdssystemens legitimitet.

Förslaget innebär en ökad risk för upptäckt av oriktiga inkomst-uppgifter, vilket kan antas ha en viss förebyggande inverkan på så sätt att antalet ansökningar med oriktiga uppgifter som avser inkomster minskar.

### 12.3.7 Konsekvenser för enskilda och företag

Förslaget innebär att Försäkringskassan genom ett elektroniskt utlämnande från Skatteverket kan få tillgång till aktuella inkomst-uppgifter för enskilda som behövs vid beräkning och kontroll av vissa förmåner. Förslaget bidrar därigenom till materiellt riktiga beslut för dessa förmåner. Uppgifter om enskildas intäkter är inte utan integritetskänslighet, men är inte heller av det särskilt känsliga slaget.<sup>3</sup> Uppgifter av samma slag finns vidare i stor utsträckning redan hos Försäkringskassan och kommer huvudsakligen att användas för att kontrollera motsvarande uppgifter som har lämnats av enskilda. Förslaget bedöms inte innebära ett otillbörligt eller oproportionerligt intrång i enskildas integritetsskydd (se avsnitt 6.10).

När det gäller assistansersättning, som är en av de förmåner som förslaget omfattar, berörs företag som är assistanssamordnare genom att Försäkringskassan rutinmässigt kan jämföra uppgifter om utbetald ersättning i en arbetsgivardeklaration för betalningsmottagare som utför arbete som personliga assistenter mot inlämnade tidrapporter.

### 12.3.8 Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet och brottsligheten

Förbättrade förutsättningar för Försäkringskassan att upptäcka oriktiga uppgifter som lämnats av enskilda i ansökningar om förmåner försvårar bidragsbrott och annan brottslighet som inbegriper att sådana uppgifter lämnas. Förslaget kan därför antas ha en viss betydelse i förhållande till den problematiken.

---

<sup>3</sup> Jfr. prop. 2016/17 :58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 125.

### 12.3.9 Konsekvenser för brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheter samt domstolar

Förslaget kan leda till att fler misstänkta bidragsbrott och andra misstänkta brott upptäcks, vilket kan leda till en ökning av antalet polisanmälningar. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten liksom de allmänna domstolarna påverkas därmed av förslaget. Förslaget kan även leda till att fler återkrav av förmåner beslutas av Försäkringskassan. Detta kan medföra en ökning av antalet ärenden hos Kronofogdemyndigheten och antalet överklaganden till förvaltningsdomstolarna.

Utredningen bedömer dock att det rör sig om en mindre ökning av antalet ärenden och mål. Eventuella ökade kostnader för berörda myndigheter och domstolarna bör kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Beskrivna konsekvenser utgår från nuvarande reglering. Om bidragsbrottsutredningens förslag om ett administrativt sanktionssystem<sup>4</sup> införs kan detta påverka konsekvenserna av utredningens förslag, t.ex. när det gäller antalet polisanmälningar.

### 12.3.10 Övriga konsekvenser

Förslaget bedöms, utöver de konsekvenser som behandlats ovan, inte ha några sådana effekter som anges i 15 § kommittéförordningen. Förslaget bedöms alltså inte ha betydelse för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Förslaget bedöms inte heller ha någon påverkan på de åtaganden som följer av Sveriges medlemskap i EU.

---

<sup>4</sup> SOU 2022:37.

## 12.4 Förslaget om uppgiftsskyldighet för viss frånvaro i arbetsgivardeklarationen

### 12.4.1 Problemet och vad som ska uppnås

Felaktiga utbetalningar av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning uppgår varje år till betydande belopp. Enligt Försäkringskassans uppskattningar kan de felaktiga utbetalningarna av föräldrapenning som har sin grund i att föräldern inte har avstått arbete eller ej vårdat barn uppskattas till cirka 935 miljoner kronor för år 2021. För tillfällig föräldrapenning är motsvarande belopp cirka 1,3 miljarder kronor. Någon närmare uppdelning på hur stor del av de felaktiga utbetalningarna som är hänförliga till ”arbete trots förmån” eller ”ej vårdat barn” har inte gjorts i studierna. Statistik från Försäkringskassan avseende ärenden som kontrollerats före utbetalning talar dock för att arbete trots förmån orsakar den största andelen av de felaktiga utbetalningarna (se avsnitt 8.2.3 och 9.2.3).

Försäkringskassan gör i dag i vissa fall manuella kontroller av ansökningar om föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning, där bl.a. kravet på att den sökande inte ska ha arbetat kontrolleras genom att en förfrågan skickas till arbetsgivaren. Med hänsyn till det mycket stora antalet ansökningar av dessa förmåner som görs varje år kan sådana manuella kontroller dock endast genomföras för ett begränsat antal ansökningar. För att motverka de felaktiga utbetalningarna av dessa förmåner krävs en mer effektiv kontroll som i hög grad går att automatisera. En sådan kontroll kan framför allt antas ha en preventiv effekt på så sätt att antalet ansökningar med oriktiga uppgifter minskar i stor omfattning.

Utredningens förslag syftar till att möjliggöra en sådan effektiv kontroll som kan automatiseras. Målsättningen är att åstadkomma ett effektivt kontrollverktyg för att upptäcka felaktiga utbetalningar av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning samt förebygga avsiktligt oriktiga uppgifter i ansökningar om ersättning (se avsnitt 8.2.4, 8.2.5 och 9.2.4).

## 12.4.2 Förslaget i korthet

Utredningen föreslår en skyldighet för arbetsgivare att i samband med arbetsgivardeklarationen uppge per betalningsmottagare om redovisad ersättning har påverkats av frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning. Frånvarouppgifterna ska redovisas i samma sammanhang som övriga uppgifter om betalningsmottagare som ska lämnas i arbetsgivardeklarationen. Uppgifterna kommer att göra det möjligt för Försäkringskassan att automatiskt stämma av uppgifter från den som har ansökt om ersättning mot uppgifter från hans eller hennes arbetsgivare. På så sätt finns förutsättningar att upptäcka de ärenden där sökandens uppgifter om frånvaro från arbetet inte stämmer överens med uppgifter från arbetsgivaren.

För att arbetsgivare inte ska behöva hantera samma frånvaro i flera arbetsgivardeklarationer föreslår utredningen att uppgifterna ska lämnas i samband med deklarationen för den redovisningsperiod i vilken uppgift om ersättning som påverkats av frånvaron ska redovisas. Vidare ska frånvaron redovisas per kalenderdag och med uppgift om den avser hela eller en del av den tid som arbete annars skulle ha utförts.

## 12.4.3 Konsekvenser om inga åtgärder vidtas

Om de åtgärder som föreslås inte vidtas, kommer Försäkringskassan fortsatt att ha begränsade möjligheter att i större omfattning kontrollera att den som söker föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning inte har arbetat under den tid som förmånen avser. De felaktiga utbetalningarna av särskilt tillfällig föräldrapenning har under många år varit mycket omfattande.<sup>5</sup> Det rör sig alltså om en varaktig problematik. Skäl att anta att de felaktiga utbetalningarna skulle avta finns enligt utredningens mening inte, utan dessa kan utan åtgärder antas kvarstå på i vart fall liknande nivåer som i dag.

Omfattande felaktiga utbetalningar av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning på grund av att enskilda avsiktligt lämnar oriktiga uppgifter har inte bara negativa offentligfinansiella effekter utan riskerar även att påverka allmänhetens förtroende för välfärdssystemen. Vetskapen om att fusk är vanligt inom ett förmånssystem, och

---

<sup>5</sup> Se t.ex. SOU 2022:31, *Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB*, s. 272.



att risken för att bli upptäckt är mycket låg, undergräver systemets legitimitet och kan även i sig öka risken för att fler fuskar. Valfärdsstaten bygger på att det finns tillit till välfärdssystemen och att rätt ersättning betalas ut till rätt person. Att samhället inte vidtar rimliga åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar riskerar därför i förlängningen att minska allmänhetens stöd för välfärdssystemens omfattning och vilja att bidra genom skatter och avgifter.

#### 12.4.4 Alternativa åtgärder

Av utredningens direktiv framgår bl.a. att utredningens möjligheter att föreslå åtgärder för att effektivt motverka arbetslivskriminalitet samt felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen är begränsade till åtgärder som avser uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen. Utredningens uppdrag omfattar alltså inte att föreslå andra åtgärder för att motverka den aktuella problematiken. Att syftet med utredningens förslag inte bättre skulle kunna uppnås genom andra, mer lämpliga och effektiva, åtgärder är dock en förutsättning för att de åtgärder som utredningen föreslår bör genomföras. En genomgång av alternativa åtgärder, som visserligen ligger utanför utredningens uppdrag, är därför nödvändig.

Felaktiga utbetalningar av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning kan motverkas på olika sätt. Exempelvis skulle Försäkringskassan kunna utöka och om möjligt effektivisera de manuella kontroller av förmånerna som görs i dag. Uppgifter från arbetsgivare skulle t.ex. kunna begäras in och stämmas av mot den enskildes uppgifter i mycket större utsträckning. Manuella kontroller är dock i regel betydligt mer kostnadskrävande än kontroller som kan automatiseras. Det gäller för både Försäkringskassan och berörda arbetsgivare. Med hänsyn till det mycket stora antalet ansökningar av de aktuella förmånerna som görs varje år skulle manuella kontroller, även om dess omfattning utökades betydligt, inte kunna leda till mer än att en mindre del av ansökningarna kontrollerades. En sådan ökning av Försäkringskassans kontrollverksamhet skulle därför enligt utredningen inte vara resurseffektiv.

Effektiva automatiska kontroller skulle även kunna göras om arbetsgivare skulle vara skyldiga att lämna de uppgifter om frånvaro som utredningen föreslår direkt till Försäkringskassan, i stället för i

samband med arbetsgivardeklarationen. Fördelen med en sådan ordning är att uppgifterna lämnas till den myndighet som faktiskt behöver uppgifterna utan att de behöver hanteras av en annan myndighet. En konsekvens är dock att arbetsgivare skulle vara tvungna att regelbundet lämna uppgifter om anställda i två olika system och sammanhang, vilket innebär en större administrativ börda jämfört med om uppgiftsinsamlingen sker i ett och samma sammanhang. Med beaktande av att Skatteverket redan har ett väl utvecklat system för att löpande samla in uppgifter per betalningsmottagare från arbetsgivare är kostnaderna för uppbyggnad och drift av ett nytt sådant system hos Försäkringskassan, enbart för att samla in uppgifter om frånvaro, dessutom svåra att motivera.

En annan alternativ åtgärd skulle kunna vara att göra rätten till föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning beroende av att föräldern i samband med ansökan redovisar uppgifter om frånvaro från arbetsgivaren, t.ex. genom ett krav på intyg eller liknande. Utredningen kan dock inte se att en sådan lösning skulle underlätta administrationen för arbetsgivarna i jämförelse med utredningens förslag, snarare tvärtom. Vidare skulle systemet bli krångligare för sökandena och medföra en risk för att Försäkringskassans beslut och utbetalning av ersättning fördröjs. Dessutom skulle det bli svårt för Försäkringskassan att helt försäkra sig om att de aktuella uppgifterna faktiskt kommer från arbetsgivaren och inte är uppgivna av sökanden.

Utredningen gör därför sammantaget bedömningen att det är samhällsekonomiskt mest effektivt och ändamålsenligt att arbetsgivardeklarationen används för att samla in uppgifter om frånvaro på individnivå (jämför avsnitt 8.3).

Utredningen föreslår att Försäkringskassan, bl.a. när det gäller föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning, ska få tillgång till de uppgifter om ersättning som lämnas per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen (se avsnitt 6.1). Sådan tillgång innebär i sig ett viktigt verktyg för att motverka felaktiga utbetalningar inom de förmånerna (se avsnitt 6.5 och 12.3). Den träffsäkerhet som de föreslagna frånvarouppgifterna innebär uppnås dock inte genom tillgång till endast uppgifterna om ersättning. Frånvarouppgifterna är alltså betydelsefulla för att effektivt motverka felaktiga utbetalningar även om Försäkringskassan ges möjlighet att använda sig av uppgifterna om ersättning.

Möjligen skulle ett system för att ta emot de uppgifter som ska lämnas i arbetsgivardeklarationen respektive i samband med deklARATIONEN i stället kunna utformas på så sätt att frånvarouppgifterna inte förmedlas till Försäkringskassan via Skatteverket utan i stället förs direkt till Försäkringskassan. Det skulle då bygga på att den digitala tjänst i vilken den deklARATIONSSKYLDIGE lämnar uppgifter är direkt integrerad och sammankopplad med både Skatteverkets och Försäkringskassans it-system, på så sätt att frånvarouppgifter som lämnas i tjänsten skulle kunna anses ha lämnats direkt till Försäkringskassan, dvs. utan att behandlas av Skatteverket. Utredningens förslag hindrar inte en sådan lösning, men de föreslagna bestämmelserna om Skatteverkets personuppgiftsreglering skulle då inte vara nödvändiga.

Utredningen bedömer dock att det knappast är möjligt att åstadkomma ett sådant system utan att Skatteverket, som bör vara den myndighet som tillhandahåller den digitala tjänsten i förhållande till den deklARATIONSSKYLDIGE, skulle anses ha utfört någon behandling av de uppgifter som lämnas.

Även om det skulle vara möjligt att inrätta ett system där uppgifter som lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen förs direkt till Försäkringskassan, finns enligt utredningens mening flera skäl som talar mot en integrering av myndigheternas it-system. Enligt utredningens mening är det nödvändigt att Skatteverket såsom ensam myndighet har ansvar för att ta emot de uppgifter som ska lämnas både i och i samband med arbetsgivardeklarationen. Genom arbetsgivardeklarationen ska arbetsgivare och andra som betalar ut ersättning för arbete redovisa de uppgifter som just Skatteverket behöver för beskattningsverksamheten. Endast det förhållandet att vissa uppgifter ska lämnas i samband med deklARATIONEN, för att tillgodose Försäkringskassans behov, är inte skäl för att införa ett gemensamt ansvar för myndigheterna. En samverkanslösning mellan Skatteverket och Försäkringskassan skulle dock innebära ett gemensamt – eller splittrat – ansvar, vilket skulle kunna orsaka problem i driften och utvecklingen av systemet. Det kan vidare inte uteslutas att en integrering av it-system mellan myndigheterna skulle kunna innebära en ökad sårbarhet och en ökad risk för integritetsintrång.

Felaktiga utbetalningar av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning har inte enbart sin grund i att föräldern inte uppfyller kravet på att inte ha arbetat. En annan vanlig orsak till fel är att barnet inte har varit frånvarande från förskola eller skola, dvs. föräldern upp-

fyller inte kravet på att ha vårdat barnet. Ett sätt att motverka felaktiga utbetalningar skulle därför kunna vara att utöka de manuella kontroller som Försäkringskassan redan i dag gör gentemot förskolor och skolor. Samma nackdelar som finns avseende utökade manuella kontroller riktade mot arbetsgivare gör sig dock gällande även här. En mer effektiv kontroll av om villkoret är uppfyllt skulle kunna vara att löpande kräva frånvarouppgifter från barnets förskola eller skola, antingen genom att Försäkringskassan begär in uppgifterna direkt från den verksamhet som barnet ska ha varit frånvarande från eller att Försäkringskassan begär att föräldern ska lämna in motsvarande uppgifter.

Ett krav på föräldern att för rätt till tillfällig föräldrapenning genom intyg styrka barnets frånvaro från förskola, skola, pedagogisk omsorg eller fritidshem har tidigare prövats. Bestämmelser om krav på frånvarointyg infördes i juli 2008, men upphävdes i slutet av december 2012 efter omfattande kritik om att kravet bl.a. hade medfört en ökad administration. Ett flertal remissinstanser var positiva till förslaget att slopa intyget, och så även Försäkringskassan. Myndigheten framförde att kontrollarbetet för att motverka felaktiga utbetalningar kunde ske genom att justera den nuvarande kontrollnivån på den slumpmässiga kontrollen med arbetsgivare och införa slumpmässiga kontroller mot förskola och skola. Övriga remissinstanser anförde bl.a. att intyget inte ansågs utgöra en tillräckligt effektiv kontroll i förhållande till det merarbete det skapade. Utöver de åtgärder som Försäkringskassan avsåg att införa såg regeringen att möjligheterna till kontroll skulle öka ytterligare då månadsuppgifter från arbetsgivare blev tillgängliga.<sup>6</sup>

Ett annat alternativ är att ställa krav på förskolor, skolor och fritidshem att löpande lämna uppgifter till Försäkringskassan om barns frånvaro från verksamheten av skäl som kan ge föräldern rätt till tillfällig föräldrapenning eller föräldrapenning. En sådan lösning skulle dock vara mycket administrativt krävande för dessa verksamheter. Även om insamlingen skulle ske digitalt finns det, till skillnad från när det gäller arbetsgivare som redan i dag månadsvis lämnar uppgifter om betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen, inte något befintligt system där liknande uppgifter lämnas löpande. Ur ett samhällsperspektiv bedöms de åtgärder som utredningen föreslår därför vara betydligt mer resurseffektiva.

---

<sup>6</sup> Prop. 2012/13:1, *Budgetpropositionen för 2013*, utg.omr. 12 s. 33 f.

När det gäller tillfällig föräldrapenning skulle en annan lösning för att minska de felaktiga utbetalningarna kunna vara att ansvaret för utbetalning av ersättningen under ett visst antal dagar för frånvaro förs över från Försäkringskassan till arbetsgivarna, liknande arbetsgivares ansvar för sjuklön under de första fjorton dagarna. En sådan lösning utreddes av VAB-utredningen<sup>7</sup> som vid en sammanvägd bedömning ansåg att fördelarna inte övervägde nackdelarna. VAB-utredningen föreslog däremot bl.a. att en analys borde göras av möjligheterna att utöka antalet uppgifter i arbetsgivardeklarationen, t.ex. vad gäller frånvaro, samt på vilket sätt handläggande myndigheter kan använda information från arbetsgivardeklarationerna i arbetet med att bekämpa felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.<sup>8</sup> VAB-utredningen lämnade också andra förslag i syfte att minska de felaktiga utbetalningarna av tillfällig föräldrapenning, bl.a. om förkortad tid för ansökan och om uppgiftsskyldighet för vissa verksamheter enligt skollagen (2010:800). Även om sådana åtgärder kan ha betydelse för att motverka felaktiga utbetalningar, är de enligt utredningens mening inte effektiva alternativ till utredningens förslag om frånvarouppgifter på individnivå i samband med arbetsgivardeklarationen.

## 12.4.5 Konsekvenser för offentliga finanser

### Minskade felaktiga utbetalningar

Utredningens förslag kommer att ge Försäkringskassan markant ökade förutsättningar att på ett enkelt sätt upptäcka felaktiga utbetalningar av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning som beror på arbete trots förmån. Återkraven av felaktigt utbetalda förmåner kan som en följd härav antas öka betydligt, i vart fall inledningsvis. Vidare kan enskilda som systematiskt lämnar oriktiga uppgifter upptäckas på ett tidigt stadium, vilket innebär att felaktiga utbetalningar under längre perioder eller till stora belopp undviks. Genom att möjligheten till fusk minskar bidrar förslaget också till att upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen. Detta kan i sin tur påverka enskildas vilja att göra rätt.

---

<sup>7</sup> SOU 2022:31 s. 402 f.

<sup>8</sup> Enligt VAB-utredningen borde Ekonomistyrningsverket få i uppdrag att göra analysen, SOU 2022:31 s. 411.

Försäkringskassans tillgång till uppgifter från arbetsgivare om anställdas frånvaro från arbetet av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning kommer att innebära en möjlighet för myndigheten att upptäcka i princip samtliga felaktiga utbetalningar som beror på arbete trots förmån, förutsatt att uppgifterna på individnivå är korrekta. Mängden felaktiga utbetalningar som faktiskt kommer att upptäckas beror dock i hög grad på hur Försäkringskassan i praktiken väljer att nyttja uppgifterna. Någon beloppsmässig bedömning av minskningen av de felaktiga utbetalningarna på grund av Försäkringskassans ökade möjligheter till kontroll går därför inte att göra.

De föreslagna åtgärderna bedöms vidare ha en förebyggande inverkan på så sätt att antalet ansökningar med oriktiga uppgifter som avser frånvaro från arbetet med hög sannolikhet minskar på grund av den ökade risken för upptäckt. Denna preventiva effekt bedöms, i vart fall på sikt, bidra till den övervägande delen av minskningen av de felaktiga utbetalningarna. Någon beräkning av den preventiva effekten är svår att göra. Det kan dock konstateras att även en relativt begränsad sådan effekt kan innebära stora besparingar. Detta kan visas genom ett räkneexempel med utgångspunkt i de uppskattade felaktiga utbetalningarna av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning som beror på arbete trots förmån. Enligt omfattningsstudier<sup>9</sup> som Försäkringskassan publicerade 2023 betalades totalt cirka 1 161 miljoner kronor ut felaktigt avseende föräldrapenning samt cirka 1 394 miljoner kronor avseende tillfällig föräldrapenning. Vidare talar statistik från Försäkringskassan för att arbete trots förmån orsakar mer än 90 procent av de felaktiga utbetalningarna av föräldrapenning (se avsnitt 9.2.3) samt mer än 75 procent av de felaktiga utbetalningarna av tillfällig föräldrapenning (se avsnitt 8.2.3). Utifrån dessa uppgifter kan de felaktiga utbetalningarna av föräldrapenning som beror på arbete trots förmån antas uppgå till i vart fall cirka 1 045 miljoner kronor (1 161 x 90 procent) per år samt de felaktiga utbetalningarna av tillfällig föräldrapenning till i vart fall samma belopp (1 394 x 75 procent). Sammanlagt rör det sig alltså om drygt två miljarder kronor.

Nedanstående exempel illustrerar vad den preventiva effekten skulle kunna ha för beloppsmässig påverkan på de felaktiga utbetal-

---

<sup>9</sup> Försäkringskassan, PM 2023:3, *Felaktiga utbetalningar av föräldrapenning*, s. 3 och PM 2023:6, *Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapennings*. 3.

ningar som beror på arbete trots förmån. Exemplet illustrerar endast hur stor en minskning av de felaktiga utbetalningarna skulle kunna bli, beroende på graden av preventiv effekt, och innebär inte att utredningen gör någon närmare bedömning av de förväntade konsekvenserna.

**Tabell 12.1** Storleken på de minskade felaktiga utbetalningarna utifrån en fiktiv preventiv effekt i procent

Förmån	10 procent	25 procent	50 procent
<b>Föräldrapenning</b>			
miljoner kronor	104,5	261,3	522,5
<b>Tillfällig föräldrapenning</b>			
miljoner kronor	104,5	261,3	522,5
<b>Totalt</b>			
miljoner kronor	<b>209</b>	<b>522,6</b>	<b>1 045</b>

Utredningens egen sammanställning.

2021 års bidragsbrottsutredning har föreslagit att det införs ett system med administrativa sanktionsavgifter som bl.a. skulle innebära att en sanktionsavgift ska tas ut av den som har lämnat en oriktig uppgift, om det har lett, eller hade kunnat leda, till att en ekonomisk förmån har betalats ut felaktigt.<sup>10</sup> Bidragsbrottsutredningens betänkande har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet.

Om utredningens förslag, som leder till en betydligt ökad risk för upptäckt för den som lämnar oriktiga uppgifter, kombineras med risken att påföras en sanktionsavgift skulle den preventiva effekten kunna bli än mer märkbar.

## Konsekvenser för Skatteverket

Utredningens förslag innebär i korthet att uppgifter per betalningsmottagare angående viss frånvaro ska lämnas till Skatteverket i samband med arbetsgivardeklarationen och att Skatteverket ska vidareförmedla informationen till Försäkringskassan. Skatteverket har uppgett att myndigheten kommer att behöva skapa en ny tjänst för att de aktuella uppgifterna ska kunna lämnas in till Skatteverket samt för att Skatteverket ska kunna ta emot, hantera och distribuera upp-

<sup>10</sup> SOU 2022:37.

gifterna till Försäkringskassan. Skatteverket bedömer att ett sådant system kommer att kosta cirka 6,5 miljoner kronor att ta fram och cirka 2,9 miljoner kronor i årliga förvaltningskostnader. I kostnaden för framtagning av systemet ingår den utveckling som krävs för att kunna ta emot underrättelser om anställning (jämför avsnitt 12.5.5).

För frånvarouppgifter som kan komma att lämnas i samband med en pappersdeklaration beräknar Skatteverket att ett system för hantering av uppgifterna kommer att kosta cirka 1,4 miljoner kronor att utveckla och cirka 630 000 kronor i årliga förvaltningskostnader. Utöver dessa kostnader tillkommer kostnaden för att ta emot, registrera och ta hand om pappersblanketterna, vilken beror helt på antalet inkomna sådana blanketter.

Skatteverket bedömer att myndigheten också kommer att ha en engångskostnad för informationsinsatser om cirka 140 000 kronor.

### **Konsekvenser för Försäkringskassan**

De uppgifter om frånvaro som utredningen föreslår ska lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen ska överlämnas av Skatteverket till Försäkringskassan. Försäkringskassan uppskattar en engångskostnad om cirka 12,6 miljoner kronor för åtgärder i form av utveckling av it-system m.m. som myndigheten behöver vidta. Kostnaden inkluderar kostnaden för att genomföra förslaget om utökad tillgång till dagens uppgifter (se avsnitt 12.2.5). Förslaget leder också till årliga kostnader för Försäkringskassan, som enligt myndigheten dock inte är möjliga att uppskatta. Kostnaderna beror på hur Försäkringskassan väljer att arbeta med de nya uppgifterna, antalet utredningar och den tekniska utvecklingen. Den generella tekniska utvecklingen kan innebära att Försäkringskassan kan hantera fler manuella fördjupade granskningar om andelen automatiskt handlagda ärenden ökar. Enligt Försäkringskassan är det dock svårt att ange vilka volymer det kan handla om, vilket i sin tur bl.a. är beroende av hur volymerna inom respektive förmån utvecklar sig.

Det är rimligt och önskvärt att Försäkringskassans it-stöd RaKuR, vilket används för att genomföra riskbaserade kontroller inom bl.a. tillfällig föräldrapenning, kommer att generera ett större antal ärenden utifrån de nya kompletterande uppgifterna. En it-utveckling som innebär en ökad automatisering av handläggningen av återkravs-



ärenden innebär också att antalet kontrollutredningar som kan hanteras av befintligt antal kontrollutredare ökar. Styckkostnaden för en kontrollutredning bör även minska som en följd av att behovet av att skicka förfrågningar till arbetsgivare blir mindre.

Det är enligt Försäkringskassan svårt att bedöma hur många kontrollärenden som kommer att kunna hanteras. Om produktiviteten, som ett exempel, antas öka så att varje kontrollutredare kan hantera 20 ytterligare utredningar per år skulle det innebära sammanlagt cirka 4 000 fler utredningar per år, förutsatt att antalet utredare är oförändrat. Försäkringskassan genomförde år 2022 totalt 5 500 kontrollutredningar avseende tillfällig föräldrapenning, vilka sammantaget resulterade i beslutade återkrav om 85 miljoner kronor. Om de ytterligare kontrollutredningarna helt skulle avse tillfällig föräldrapenning skulle dessa öka med cirka 73 procent och därmed kunna resultera i beslutade återkrav om ytterligare cirka 62 miljoner kronor.

#### 12.4.6 Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag bedöms leda till positiva samhällsekonomiska konsekvenser genom en betydande minskning av de felaktiga utbetalningarna av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. En minskning av de felaktiga utbetalningarna innebär att statens utgifter för förmånerna minskar i motsvarande mån och medel kan därmed frigöras för finansiering av andra samhällsekonomiskt motiverade statliga åtgärder. Genom att möjligheten till fusk minskar bidrar förslaget även till att upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen och välfärdssystemens legitimitet.

Förslaget innebär en ökad risk för upptäckt av oriktiga uppgifter när det gäller avstående från arbete, vilket förväntas ha en förebyggande inverkan på så sätt att antalet ansökningar med oriktiga uppgifter i detta avseende minskar betydligt (se ovan).

## 12.4.7 Konsekvenser för företag och andra utbetalare

### Vilka berörs av förslaget?

Utredningens förslag om en skyldighet att lämna uppgifter om viss frånvaro i samband med arbetsgivardeklarationen påverkar i första hand arbetsgivare och andra utbetalare som betalar ut ersättning för arbete som utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag för eller betala arbetsgivaravgifter för. I egenskap av arbetsgivare eller annan utbetalare av ersättning påverkas alltså många olika slags företag, myndigheter och organisationer. Både juridiska personer och fysiska personer som bedriver näringsverksamhet kan vara utbetalare. Den klart vanligaste utbetalaren bland juridiska personer är aktiebolag. Dessutom kan ekonomiska och ideella föreningar, stiftelser, bostadsrättsföreningar och samfälligheter vara utbetalare. Enligt statistik från Skatteverket fanns cirka 530 000 arbetsgivare registrerade hos Skatteverket i maj 2023.

Förslaget påverkar också företag som utvecklar program för bl.a. löneadministration och redovisning av skatter och avgifter. Även redovisningskonsulter och bokföringsbyråer som utför redovisningstjänster åt sina kunder samt deklaraationsombud berörs av förslaget.

### Inlämningsätt

En arbetsgivardeklaration kan lämnas in till Skatteverket på flera olika sätt. Enligt uppgifter från Skatteverket lämnas i dagsläget cirka 31 procent av deklARATIONERNA in genom att den deklARATIONSSKYLDIGE manuellt fyller i uppgifterna i e-tjänsten, cirka 46 procent lämnas in genom filöverföring, cirka 22 procent lämnas in genom s.k. API (dvs. informationen överförs automatiskt från den deklARATIONSSKYLDIGES DATASYSTEM) och cirka 0,3 procent lämnas in i pappersform.

När det gäller uppgifter om betalningsmottagare lämnas cirka 2,5 procent av dessa genom att de fylls i manuellt i e-tjänsten, cirka 47 procent genom filöverföring, cirka 51 procent genom API och cirka 0,0008 procent i pappersform.

Därmed kan konstateras att cirka 68 procent av alla arbetsgivardeklARATIONER och cirka 97 procent av alla uppgifter om betalningsmottagare lämnas in mer eller mindre automatiskt genom att upp-

gifter hos den deklarationsskyldige överförs till Skatteverket via en fil eller API.

### Administrativa kostnader

I vilken omfattning som företag och andra utbetalare kommer att påverkas av utredningens förslag beror framför allt på vilket inlämningsätt som tillämpas. Även antalet betalningsmottagare som uppgifter behöver lämnas för och andelen betalningsmottagare med barn har betydelse för uppgiftsskyldighetens påverkan.

De uppgifter om frånvaro och om frånvarons omfattning som utredningen föreslår ska lämnas i samband med en arbetsgivardeklaration är lönepåverkande, dvs. det rör sig om information som samtliga arbetsgivare redan i dag behöver hantera för att kunna betala ut rätt ersättning. Förslaget innebär alltså inte att arbetsgivare behöver hantera några nya uppgifter i förhållande till i dag. Den administration som tillkommer är den extra tid det tar att löpande lämna de aktuella uppgifterna per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration. I detta sammanhang kan konstateras att de allra flesta arbetsgivare använder it-baserade lönesystem där uppgifter om lönepåverkande frånvaro finns inlagda.

Som framgår ovan lämnas de allra flesta uppgifterna på individnivå (cirka 97 procent) in mer eller mindre automatiskt till Skatteverket. Anledning att utgå från annat än att samma andel frånvarouppgifter också kommer att lämnas på motsvarande sätt saknas.

Enligt Srf Lönsam<sup>11</sup> registreras bl.a. uppgifter om en anställds frånvaro för vård av barn och om hur många timmar den anställde annars skulle ha arbetat i lönesystemen. Utredningens förslag innebär därför inte att några nya uppgifter ska läggas in i lönesystemen. Däremot behöver systemen ändras när det gäller vilka uppgifter som ska vidare rapporteras till Skatteverket. För de utbetalare som lämnar arbetsgivardeklarationen mer eller mindre automatiskt, dvs. i nuläget cirka 68 procent, kräver förslaget alltså uppdateringar av redovisnings- och lönesystem, men det innebär i övrigt inte någon ökning av administrationen eller några löpande kostnader som är direkt kopplade till inlämningen av uppgifterna till Skatteverket. Med hänsyn till att för-

---

<sup>11</sup> Srf Lönsam är Srf konsulternas samverkansgrupp med de svenska lönesystemleverantörerna. 95 procent av alla löneutbetalningar administreras med system från företaget som ingår i gruppen.

slaget lämnas i god tid före förslagens ikraftträdande (se avsnitt 11.3) bör uppdateringar av funktioner i systemen kunna ske inom ramen för årliga uppdateringar i dessa programvaror. Uppdateringarna ingår då i den ordinarie kostnaden för redovisnings- och lönesystem. En liknande bedömning gjordes av regeringen i samband med förslaget om att införa uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen.<sup>12</sup>

De utbetalare som inte lämnar in arbetsgivardeklarationen automatiskt, dvs. de cirka 31 procent av utbetalarna som fyller i uppgifterna manuellt i Skatteverkets e-tjänst eller lämnar uppgifterna i pappersform, behöver särskilt fylla i även de föreslagna frånvarouppgifterna vid varje deklarationstillfälle. Detta innebär en ökad administrativ börda och därmed ökade kostnader. I vilken omfattning en enskild utbetalares kostnader ökar är framför allt beroende av för hur många betalningsmottagare uppgifter lämnas varje månad.

Endast en mindre andel av alla uppgifter om betalningsmottagare lämnas manuellt i e-tjänsten (cirka 2,5 procent, motsvarande cirka 260 000 uppgifter) och en ännu mindre andel i pappersform (0,0008 procent, motsvarande cirka 8 500 uppgifter). Dessa uppgifter kan antas lämnas av sammantaget cirka 139 000 arbetsgivare.<sup>13</sup> Som konstaterats ovan innebär utredningens förslag att den administrativa bördan för dessa arbetsgivare ökar på så sätt att det kommer att ta något längre tid än i dag att fylla i nödvändiga uppgifter i arbetsgivardeklarationen. En rimlig uppskattning av den ökade tidsåtgången skulle enligt utredningen kunna vara att det för varje betalningsmottagare, där ersättningen har påverkats av frånvaro som kan ge rätt till föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning, kommer att ta i genomsnitt fyra minuter att lämna uppgifterna samt att det för varje betalningsmottagare, där ersättningen inte har påverkats av sådan frånvaro, kommer att ta i genomsnitt en minut att lämna den uppgiften.

En uppskattning av hur många betalningsmottagare som under en månad kommer att ha sådan frånvaro som innebär uppgiftsskyldighet för arbetsgivaren är mycket svår att göra. Även om det finns statistik som visar hur många personer som varje år tar emot föräldrapenning respektive tillfällig föräldrapenning, vilken kan jäm-

---

<sup>12</sup> Se prop. 2016/17:58 s. 174.

<sup>13</sup> För år 2021 lämnades i genomsnitt cirka 444 100 arbetsgivardeklarationer per månad (redovisningsperiod). Cirka 31,3 procent av dessa, dvs. cirka 139 000 deklarerationer, lämnades manuellt genom användning av Skatteverkets e-tjänst eller i pappersform. Antalet inlämnade deklarerationer kan på ett ungefär antas motsvara antalet arbetsgivare.

föras med uppgifter om antalet anställda, är det högst osäkert hur många anställda som berörs varje månad. För att åskådliggöra vad den ökade kostnaden på ett ungefär skulle kunna bli för de aktuella arbetsgivarna kan som exempel antas att cirka en fjärdedel, dvs. 65 000, av de betalningsmottagare som uppgifter lämnas manuellt för under en månad har haft sådan frånvaro för vilken uppgifter ska lämnas i arbetsgivardeklarationen. Resterande del, dvs. 195 000 betalningsmottagare, kan då antas inte ha haft sådan frånvaro. Utifrån de premisserna skulle utbetalare som lämnar uppgifter per betalningsmottagare manuellt varje månad sammantaget få en tidsåtgång om cirka 5 420 timmar ( $65\,000 \times 5/60$ ) för samtliga betalningsmottagare vars ersättning har påverkats av frånvaro som medför uppgiftsskyldighet, samt 3 250 timmar ( $195\,000 \times 1/60$ ) för samtliga betalningsmottagare vars ersättning inte har påverkats av sådan frånvaro. Totalt rör det sig då om cirka 104 000 timmar ( $[5\,420 + 3\,250] \times 12$ ) per år.

Timkostnaden för en löneadministratör kan uppskattas till 263 kronor inklusive arbetsgivaravgifter och semestertillägg.<sup>14</sup> Den totala ökningen av den årliga administrativa kostnaden för samtliga arbetsgivare som kommer att lämna uppgifter om betalningsmottagare manuellt i e-tjänsten eller i pappersform kan då beräknas till cirka 27 352 000 kronor ( $104\,000 \times 263$ ). Den beräknade genomsnittliga årliga kostnadsökningen per utbetalare blir då cirka 197 kronor ( $27\,352\,000/139\,000$ ).

Eftersom beräkningen, i avsaknad av tillgång till underlag, bygger på vissa antaganden måste beaktas att den är förenad med stor osäkerhet. Utredningen bedömer dock att den i vart fall inte är lågt räknad.

Sammanfattningsvis kommer företag som lämnar arbetsgivardeklarationer på papper eller som saknar datoriserade redovisnings- och lönesystem att få en viss ökad börda. Detta kommer sannolikt främst att gälla för mindre företag. Sådana företag får göra en avvägning mellan kostnaden för att anskaffa ett it-system som kan användas för att vidarebefordra de aktuella frånvarouppgifterna automatiskt i samband med arbetsgivardeklarationerna och kostnaden för att lämna deklarationerna på annat sätt.<sup>15</sup>

Utöver den ovan beskrivna administrativa kostnaden kommer samtliga berörda uppgiftsskyldiga att behöva sätta sig in i ett delvis

<sup>14</sup> Beloppet baseras på uppgifter från Statistiska centralbyrån om genomsnittlig lönekostnad för löne- och personaladministratörer.

<sup>15</sup> Jfr regeringens bedömning i samband med förslaget på att införa uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen, prop. 2016/17:58 s. 174.

nytt regelverk. Vidare kommer programvaruföretag att påverkas ekonomiskt av förslaget eftersom de måste genomföra förändringar i sina produkter. Likaså kommer de programvaruutvecklare (även it-avdelningar på myndigheter och större företag) som tar fram redovisningssystem för internt bruk att påverkas av förslaget, eftersom även dessa behöver utveckla nya tekniska lösningar.

Vid beräkningen av den administrativa kostnaden har inte heller tagits hänsyn till den minskning av kostnader som kan uppkomma för enskilda utbetalare genom att de sannolikt i mindre utsträckning än i dag kommer att behöva besvara särskilda förfrågningar från Försäkringskassan avseende anställdas frånvaro. Vidare har inte beaktats att utbetalare, i vart fall inledningsvis, med anledning av bl.a. föreslagna bestämmelser om informationsskyldighet kan komma att behöva lägga tid på att diskutera och eventuellt justera redovisade uppgifter avseende enskilda betalningsmottagare. En eventuell kostnadsökning för utbetalaren som en följd härav är inte möjligt att beräkna.

### **Konsekvenser för andra utbetalare än företag**

Förutom privata företag är kommuner och regioner vanliga arbetsgivare. Dessa är i egenskap av utbetalare, t.ex. arbetsgivare, lika berörda av förslaget som privata utbetalare. Det är dock rimligt att utgå från att dessa utbetalare alltid har tillgång till lönesystem med möjlighet att lämna uppgifter genom filöverföring eller API, vilket kan antas medföra försumbara ökade administrativa kostnader.

Förslaget påverkar även Skatteverket och andra statliga myndigheter i deras egenskap av arbetsgivare eller utbetalare av ersättningar som ska redovisas per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration. Även arbetslöshetskassorna berörs av förslaget. Den administrativa bördan för dessa utbetalare är sannolikt jämförbar med den som gäller för företag av motsvarande storlek. Utredningen utgår dock från att även dessa utbetalare har automatiserade system med möjlighet till automatisk överföring av uppgifter per betalningsmottagare från lönesystemet till arbetsgivardeklarationer. De löpande kostnaderna för dessa utbetalare kan därför antas bli mycket små. Däremot kommer sannolikt initiala kostnader för systemutveckling att uppstå då redovisnings- och lönesystemen behöver uppdateras med nya funktioner för redovisning av frånvarouppgifter i samband

med arbetsgivardeklarationen. Eventuella merkostnader kan enligt utredningen hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

#### 12.4.8 Konsekvenser för enskilda

Förslaget ger förutsättningar för Försäkringskassan att i mycket större utsträckning än i dag upptäcka oriktiga uppgifter från enskilda när det gäller avstående från arbete, vilket i sin tur leder till att fler utbetalda ersättningar återkrävs.

För enskilda med en svagare ekonomi kan detta innebära en ökad risk för att hamna i skuldsättning, vilket särskilt kan ge negativa konsekvenser för hushåll med barn. Även antalet personer med skulder hos Kronofogdemyndigheten kan öka.

Utredningens förslag kan få en avskräckande effekt på så sätt att personer av rädsla för att lämna oriktiga uppgifter avstår från att söka föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning.

#### Konsekvenser för skyddet för den personliga integriteten

Utredningens förslag påverkar enskildas integritet på så sätt att uppgifter om frånvaro från arbetet av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning kommer att behandlas av Skatteverket och Försäkringskassan. När det gäller frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning rör det sig om känsliga personuppgifter. Förslaget innebär därmed risker för den enskildes personliga integritet. Dessa risker hanteras dock bl.a. genom att sekretess gäller för uppgifterna både hos Skatteverket och hos Försäkringskassan. Sekretessen gäller även om uppgifterna inte förekommer i ett ärende. Vidare ska Skatteverket gallra uppgifterna när de har lämnats över till Försäkringskassan (se avsnitt 10.4.6).

I avsnitt 10.7 finns en samlad dataskydds- och integritetsbedömning. Av det avsnittet framgår att utredningen bedömer att den personuppgiftsbehandling som förslaget medför kommer att utgöra en proportionerlig inskränkning av det skydd för den personliga integriteten som finns i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

### **12.4.9 Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet och brottsligheten**

Genom att Försäkringskassan får tillgång till frånvarouppgifter i samband med arbetsgivardeklarationen kan fler felaktiga utbetalningar av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning upptäckas, vilket i sin tur kan antas leda till upptäckt av fler misstänkta bidragsbrott. Brotten kan i regel antas upptäckas i ett tidigt skede, vilket innebär att felaktiga utbetalningar under längre perioder eller med stora belopp undviks. På sikt bör bestämmelserna leda till en minskad brottslighet inom de aktuella förmånerna. Detta då de stärkta kontrollmöjligheterna bedöms öka incitamenten för enskilda att följa regelverken.

### **12.4.10 Konsekvenser för brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheter samt domstolar**

Utredningens förslag kan, i vart fall inledningsvis, förväntas medföra att fler misstänkta bidragsbrott som avser arbete trots förmån inom föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning upptäcks, vilket kan leda till en viss ökning av antalet polisanmälningar. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten liksom de allmänna domstolarna påverkas därmed av förslaget. På längre sikt bedöms dock de förstärkta kontrollmöjligheterna få en förebyggande effekt. Genom en ökad upptäcktsrisk minskar incitamenten att lämna oriktiga uppgifter och antalet bidragsbrott inom föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning bör därmed minska.

Fler upptäckta felaktiga utbetalningar inom föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning kommer att leda till fler återkravs- och omprövningsärenden hos Försäkringskassan, vilket kan medföra en ökning av antalet ärenden hos Kronofogdemyndigheten och antalet överklaganden till förvaltningsdomstolarna. Ärendena kan dock i allmänhet inte antas vara särskilt omfattande eller komplicerade. Som konstateras ovan bör förslaget vidare på sikt leda till att färre oriktiga uppgifter lämnas, vilket innebär att färre beslut om återkrav behöver fattas.

Sammantaget bör därför eventuella ökade kostnader för aktuella myndigheter och domstolarna till följd av förslaget kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.



Beskrivna konsekvenser utgår från nuvarande reglering. Om bidragsbrottsutredningens förslag om ett administrativt sanktions-system<sup>16</sup> införs kan detta påverka konsekvenserna av utredningens förslag, t.ex. när det gäller antalet polisanmälningar.

#### 12.4.11 Konsekvenser för jämställdheten

Utredningens förslag innebär inte att de rättsliga förutsättningarna för rätten till föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning ändras. Förslaget har därför inte någon påverkan på hur uttaget av dessa förmåner fördelas mellan kvinnor och män. När det gäller fördelningen i dag kan konstateras att fler kvinnor än män får utbetalt föräldrapenningförmåner. År 2022 stod kvinnor för 70 procent av uttaget av föräldrapenning och män för 30 procent. För samma år stod kvinnor för 61 procent av uttaget av tillfällig föräldrapenning och män för 39 procent.<sup>17</sup> Av de upptäckta felaktiga utbetalningarna av föräldrapenning år 2022 avsåg utbetalningar till kvinnor cirka 59 procent och utbetalningar till män cirka 41 procent. På motsvarande sätt för tillfällig föräldrapenning gjordes 61 procent av de upptäckta felaktiga utbetalningarna till kvinnor och 39 procent till män.<sup>18</sup> Det saknas skäl till annat antagande än att det ökade antalet felaktiga utbetalningar som kan komma att upptäckas som en följd av utredningens förslag kommer att fördelas på ett likartat sätt mellan kvinnor och män.

#### 12.4.12 Övriga konsekvenser

Förslaget bedöms, utöver de konsekvenser som behandlats ovan, inte ha några sådana effekter som anges i 15 § kommittéförordningen. Förslaget bedöms alltså inte ha betydelse för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Förslaget bedöms inte heller ha någon påverkan på de åtaganden som följer av Sveriges medlemskap i EU.

---

<sup>16</sup> SOU 2022:37.

<sup>17</sup> Försäkringskassan (2023), *Årsredovisning 2022*, s. 42.

<sup>18</sup> Försäkringskassan (2023), *Årsredovisning 2022*, s. 30.

## 12.5 Förslaget om att underrättelse om anställning ska ske i samband med arbetsgivardeklarationen

### 12.5.1 Problemet och vad som ska uppnås

En arbetsgivare som anställer en utlänning ska under vissa förutsättningar underrätta Skatteverket (se avsnitt 7.9.1). En underrättelse till Skatteverket ska göras på blankett enligt fastställt formulär. Det finns inte någon möjlighet att göra underrättelsen elektroniskt. Skatteverkets hantering, som är manuell och tidskrävande, innefattar bl.a. postöppning, skanning, diarieföring, och utlämnande av uppgifter till bl.a. Migrationsverket och Polismyndigheten. Årligen skickas omkring 25 000 underrättelser till Skatteverket.

När underrättelsesyldigheten infördes var en målsättning hos regeringen att underrättelserna skulle bli så lite betungande som möjligt för alla, såväl näringsidkare som privatpersoner och andra (se avsnitt 7.9.1). Förfarandet för underrättelserna är dock pappersbaserat och saknar samordning med annat uppgiftslämnande till Skatteverket. Förfarandet är otidsenligt i förhållande till modern teknik och innebär dessutom att effektivitetsvinster som kan följa av ett elektroniskt och automatiserat förfarande, t.ex. minskad administrativ börda för företag, inte går att uppnå.

Utredningens förslag syftar till att förenkla hanteringen av underrättelser genom att de ska göras i samband med arbetsgivardeklarationen – eller i förekommande fall en förenklad arbetsgivardeklaration. Som följd av ett sådant förfarande kan underrättelserna göras i elektronisk form. Det leder till minskade administrativa kostnader för företag och förenklar andra myndigheters tillgång till informationen.

### 12.5.2 Förslaget i korthet

Utredningens förslag innebär att arbetsgivare ska fullgöra skyldigheten att underrätta Skatteverket om anställning av utlänningar genom att uppgifter lämnas per betalningsmottagare i samband med en arbetsgivardeklaration eller en förenklad arbetsgivardeklaration. Författningstekniskt innebär förslaget att en bestämmelse i utlänningsförordningen (2006:97) om vid vilken tidpunkt en underrättelse ska göras ska upphöra att gälla. Därigenom finns, med stöd av befintligt bemyndigande, förutsättningar för Skatteverket att före-

skriva att en underrättelse ska göras genom uppgift i samband med arbetsgivardeklarationen och vid vilken tidpunkt som underrättelsen ska göras. Förslaget leder till att tidpunkten för när en underrättelse senast ska göras senareläggs med en månad för anställda som har timlön.

### **12.5.3 Konsekvenser om inga åtgärder vidtas**

Om förslaget inte genomförs, kommer underrättelserna fortsatt att vara fristående från annat uppgiftslämnande från arbetsgivare till Skatteverket. Det finns då en risk för att underrättelser måste göras i pappersform under lång tid framöver. Utan samordning med arbetsgivardeklarationen skulle en möjlighet att göra en underrättelse på elektronisk väg förutsätta att Skatteverket utformar ett särskilt system för enbart den informationshanteringen.

### **12.5.4 Alternativa lösningar**

Den nuvarande regleringen hindrar inte att Skatteverket utformar ett separat system för elektroniska underrättelser av anställning av utlänningar. En utvecklad it-tjänst kan därför uppnås utan att utredningens förslag genomförs. Ett separat elektroniskt system har dock inte de fördelar som en samordning med arbetsgivardeklarationen kan ge. Särskilt uppnås inte en minskad administrativa börda för arbetsgivare om underrättelser och arbetsgivardeklarationer fortsatt behöver hanteras var för sig.

### **12.5.5 Konsekvenser för offentliga finanser**

Utredningens förslag påverkar inte statens intäkter men leder till ökade kostnader. För Skatteverkets del medför förslaget en kostnadsökning både i form av en engångskostnad och en ökad löpande kostnad. Enligt Skatteverket behöver en ny elektronisk tjänst skapas, vilket uppskattas leda till en engångskostnad om cirka 7,9 miljoner kronor för it-utveckling. En stor del av den utvecklingen är dock gemensam med åtgärder som behövs till följd av utredningens förslag om uppgiftsskyldighet för viss frånvaro i samband med arbetsgivar-

deklarationen. En kostnad om drygt 5,7 miljoner kronor är därför gemensam för förslagen. Informationsinsatser till arbetsgivare och programvaruföretag uppskattas av Skatteverket medföra en engångskostnad om cirka 170 000 kronor.

Skatteverket uppskattar att förslaget leder till årliga kostnader om totalt fyra miljoner kronor, varav cirka 3,6 miljoner kronor avser förvaltning av it-systemet och cirka 385 000 kronor handläggnings- och tid för manuell hantering där sådan fortsatt kan behövas, bl.a. för utlämnande av uppgifter. Det beloppet motsvarar hälften av de årliga kostnader Skatteverket har för hanteringen enligt dagens system (cirka 768 000 kronor).

### 12.5.6 Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslaget innebär att arbetsgivares skyldighet att underrätta Skatteverket om anställning av utlänningar samordnas med arbetsgivardeklarationen. Förslaget leder i det avseendet till en effektivisering och minskad administration för företag (om konsekvenser för företag, se avsnitt 12.5.7). En förbättrad it-tjänst hos Skatteverket, som följd av förslaget, kommer även att ge förutsättningar för en enklare och snabbare möjlighet för Polismyndigheten och Migrationsverket att begära och få ta del av uppgifterna från Skatteverket. En sådan effektivisering kan ha betydelse för viss ärendehandläggning hos de myndigheterna och bidra till arbetet mot arbetslivskriminalitet (se även nedan).

Att underrättelser enligt nuvarande system ska lämnas i ett separat förfarande kan innebära en risk för att företag av okunskap eller förbiseende underlåter att fullgöra skyldigheten. Integration med arbetsgivardeklarationen kan leda till att skyldigheten uppmärksammas av deklaranterna och öka medvetenheten om den. Förslaget kan därför leda till att förekomsten av att företag av oaksamhet underlåter att underrätta Skatteverket minskar. Någon kvantifiering av den minskningen är dock inte möjlig att uppskatta.

### 12.5.7 Konsekvenser för företag

Utredningens förslag påverkar sättet för hur arbetsgivare ska underrätta Skatteverket men inte underrättelseskyldigheten som sådan. Att underrättelser, som följd av förslaget, ska göras genom uppgifter på individnivå i samband med arbetsgivardeklarationen i stället för genom ett särskilt förfarande innebär att administrationen för berörda företag minskar något. En tidsmässig vinst kan antas finnas för både företag som lämnar arbetsgivardeklarationen i pappersform och för företag som lämnar den i elektronisk form. Utredningen uppskattar att tidsvinsten uppgår till i genomsnitt två minuter per underrättelse.

Årligen lämnas cirka 25 000 underrättelser till Skatteverket. Tidsbesparingen för samtliga berörda företag kan därför uppskattas till totalt cirka 830 timmar. Timkostnaden för en löne- och personaladministratör kan uppskattas till 263 kronor inklusive arbetsgivaravgifter och semestertillägg.<sup>19</sup> Minskningen av kostnaden kan då beräknas till totalt cirka 220 000 kronor, eller knappt en krona per underrättelse.

Skatteverket saknar statistik om antalet företag som lämnar underrättelser. Detsamma gäller i fråga om typ av företag, t.ex. vad gäller antal anställda eller branschtillhörighet. Det är därför inte möjligt att precisera vilka företag som direkt berörs av förslaget.

På samma sätt som när det gäller förslaget om uppgiftsskyldighet för viss frånvaro i samband med arbetsgivardeklarationen berörs programvaruföretag av förslaget (se avsnitt 12.4.7). It-baserade lönesystem kan behöva utvecklas för att uppnå en bra lösning för de företag som ska lämna underrättelser och som lämnar arbetsgivardeklarationen i elektronisk form.

### 12.5.8 Konsekvenser för enskilda

Utredningens förslag innebär inte att underrättelseskyldigheten för arbetsgivare ändras i fråga om för vilka personer underrättelse ska göras. De utlänningar vars anställning Skatteverket ska underrättas om påverkas inte av att sättet för underrättelsen ändras. Endast i den mån oaktsam underlåtelse att underrätta Skatteverket skulle minska

---

<sup>19</sup> Beloppet baseras på uppgifter från Statistiska centralbyrån om genomsnittlig lönekostnad för löne- och personaladministratörer.

(jämför föregående avsnitt), kommer personuppgifter att lämnas till Skatteverket för fler enskilda personer än tidigare. Det handlar dock i dessa fall om personer för vilka underrättelse ska göras alldeles oavsett om förslaget genomförs eller ej.

Som anges nedan kan förslaget leda till att färre personer behöver tas i förvar för utredning om laglig rätt till arbete eller vistelse i Sverige. Utredningen bedömer att förslaget i övrigt inte har några konsekvenser för enskilda.

### **12.5.9 Konsekvenser för brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheter samt domstolar**

Som redan angetts kommer förslaget att leda till att det blir enklare och går snabbare för Polismyndigheten och Migrationsverket att begära och ta del av uppgifter som lämnats av arbetsgivare i underrättelser om anställningar. En sådan effektivisering kan bidra till arbetet mot arbetslivskriminalitet. Enligt Polismyndigheten innebär tillgång till uppgifterna via en elektronisk tjänst att avstämning – till skillnad från i dag – kan göras på plats vid en arbetsplatsinspektion och inre utlänningskontroll. Det kan enligt Polismyndigheten leda till att färre personer behöver tas i förvar för utredning om laglig rätt till arbete eller vistelse i Sverige, vilket har betydelse också för Migrationsverket och migrationsdomstolarna. Även möjligheterna att genomföra träffsäkra skrivbordskontroller kommer enligt Polismyndigheten att förbättras. Polismyndigheten anger att den förenkling som det skulle innebära om myndigheten får ta del av informationen genom en elektronisk tjänst kan effektivisera brottsutredningar och öka möjligheterna till lagföring. Det kan i sin leda till en viss ökning av antalet brottmål.

Några närmare uppskattningar av effekterna i nämnda avseenden går inte att göra. Förslaget innebär dock inte någon ny uppgiftsskyldighet för arbetsgivare i förhållande till Skatteverket eller att ytterligare information kommer att kunna begäras ut av Polismyndigheten och Migrationsverket från Skatteverket. De beloppsmässiga konsekvenserna för rättsvårdande myndigheter och domstolar framstår därför som marginella.

### 12.5.10 Förslaget överensstämmelse med EU-rätten

Regleringen om att arbetsgivare som anställer en utlänning ska underrätta Skatteverket genomför bestämmelser i sanktionsdirektivet<sup>20</sup> (se avsnitt 7.9.1). Direktivet ställer inte krav på hur underrättelse ska göras eller inom vilken tid från anställningen. Utredningens förslag stämmer därför överens med direktivet (se även avsnitt 7.9.2).

### 12.5.11 Övriga konsekvenser

Förslaget bedöms, utöver de konsekvenser som behandlats ovan, inte ha några sådana effekter som anges i 15 § kommittéförordningen. Förslaget bedöms alltså inte ha betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

## 12.6 Sammantaget om konsekvenser för Skatteverket och Försäkringskassan

Utredningens förslag om utökad tillgång till uppgifter på individnivå för Försäkringskassan och om skyldighet att lämna uppgifter om viss frånvaro per betalningsmottagare i samband med arbetsgivardeklarationen kommer att innebära kostnadsökningar för Skatteverket och Försäkringskassan, framför allt för it-utveckling och drift av it-system. Även de andra förslagen medför kostnadsökningar av samma slag för Skatteverket.

Utredningens förslag (med undantag för förslaget om att underrättelser om anställning av vissa utlänningar ska göras i samband med arbetsgivardeklarationen) syftar till att motverka bl.a. felaktiga utbetalningar. Förslagen bedöms leda till en minskning av den problematiken. Det gäller särskilt förslaget om skyldighet för arbetsgivare och andra utbetalare att lämna uppgifter om viss frånvaro. Det är svårt att på förhand avgöra hur många fler felaktiga utbetalningar

---

<sup>20</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt.

som Försäkringskassan kommer att upptäcka eller hur stora belopp dessa kommer att uppgå till. Det går inte heller att på ett tillförlitligt sätt uppskatta hur stor del av de felaktiga utbetalningarna som kommer att kunna drivas in genom återkrav. Försäkringskassans beslut om återkrav, liksom andra beslut från förvaltningsmyndigheter som avser betalningsskyldighet, är från den 1 september 2022 direkt verkställbara. Försäkringskassan behöver därför inte längre ansöka om betalningsföreläggande eller föra talan vid allmän domstol för att kunna vända sig till Kronofogdemyndigheten för verkställighet av ett beslut om återkrav. Detta kan förväntas leda till ett ökat indrivningsresultat. Tidigare statistik om andelen indrivna återkrav är därför inte ändamålsenlig för att uppskatta andelen framtida indrivna återkrav. Eftersom den nya ordningen endast har gällt under en begränsad tid kan inte heller nyare statistik från Kronofogdemyndigheten användas för att dra några tillförlitliga slutsatser om hur stor andel indrivna återkrav som kan förväntas.

Ännu svårare än att beräkna de upptäckta felaktiga utbetalningarna är det att beräkna hur stor del av dessa som kommer att förhindras som en följd av den preventiva effekt som förslagen bedöms få. Effekterna av förslagen går därför inte att uppskatta beloppsmässigt. I jämförelse med de besparingar inom olika välfärdssystem som förslagen kan leda till, särskilt när det gäller föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning, framstår dock kostnaderna för förslagen som mycket låga.

Det ligger i myndigheternas uppdrag att fortlöpande utveckla verksamheten (6 § myndighetsförordningen [2007:515]). It-utveckling är också en integrerad del av verksamheten för bl.a. Skatteverket och Försäkringskassan. Behovet av ytterligare it-utveckling utgör således generellt sett inte en ny arbetsuppgift för myndigheterna.<sup>21</sup> För Skatteverket innebär utredningens förslag visserligen att åtgärder behöver vidtas som inte har en direkt betydelse för den egna verksamheten utan snarare för andra myndigheters och arbetslöshetskassornas verksamheter. Det gäller dock inte förslaget om att under rättelser om anställning av vissa utlänningar ska göras i samband med arbetsgivardeklarationen. De åtgärder som behöver vidtas av Skatteverket med anledning av det förslaget har ett direkt samband med myndighetens egen verksamhet. Det förslaget innebär dessutom en digital utveckling som kan hänföras till Skatteverkets allmänna uppgifter om att tillhandahålla en god service. Skyldigheten för arbets-

---

<sup>21</sup> Se Ds 2022:13 s. 246.



givare att lämna underrättelser är visserligen inte ny och påverkas i sig inte av förslaget. En jämförelse kan ändå göras med kraven vid utveckling av system för inhämtande av uppgifter från företag enligt 6 § förordningen (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag. Sådana system ska utformas så att företags uppgiftslämnande som huvudregel sker digitalt.

Sammantaget anser utredningen mot den bakgrunden att i vart fall en stor del av kostnaderna för Skatteverket och Försäkringskassan bör täckas av befintliga anslag för myndigheterna.

Om myndigheter behöver ytterligare medel för it-utveckling har regeringen avsatt medel för detta. I budgetpropositionen för 2021<sup>22</sup> meddelade regeringen att den ville se en snabbare utveckling av den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen och omfördelade därför medel permanent från flera statliga myndigheter för att finansiera utveckling av förvaltningsgemensamma digitala lösningar. Om myndigheterna behöver medel för sådan it-utveckling som inte kan göras inom den ordinarie verksamheten kan eventuella behov av ökade medel för investeringar i it-system sökas från detta anslag (utgiftsområde 22, 2:7 Digital utveckling, anslagspost 1). I budgetpropositionen för 2023<sup>23</sup> anges att anslaget får användas för utgifter för styrning, samordning och uppföljning av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen samt för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen och andra förvaltningsgemensamma tjänster och funktioner.

Mot den bakgrunden föreslår utredningen inga ökade utgifter för staten med anledning av förslagen.

---

<sup>22</sup> Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021*, utg.omr. 22 s. 108.

<sup>23</sup> Prop. 2022/23:1, *Budgetpropositionen för 2022*, utg.omr. 22 s. 117.



# 13 Författningskommentar

## 13.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

### 110 kap.

#### 31 a §

*Den som är skyldig att lämna en sådan arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. 3 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska i samband med deklarationen uppge per betalningsmottagare*

*1. om redovisad ersättning har påverkats av frånvaro från arbetet av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning enligt 12 kap., och*

*2. om redovisad ersättning har påverkats av frånvaro från arbetet av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap.*

*Om den redovisade ersättningen har påverkats av frånvaro enligt första stycket, ska den deklarationsskyldige uppge datum för respektive slag av frånvaro. För varje sådant datum ska den deklarationsskyldige även uppge om frånvaron avsåg hela eller en del av den tid som betalningsmottagaren annars skulle ha arbetat.*

*Skyldigheten enligt första och andra styckena gäller inte ersättning som avses i 26 kap. 19 a § första stycket 5 skatteförfarandelagen.*

Första stycket i paragrafen, som är ny, innebär att den som ska lämna uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration också, i samband med deklarationen, är skyldig att uppge om den ersättning som redovisas per betalningsmottagare har eller inte har påverkats av frånvaro från arbetet för vård av barn.

Bestämmelser om vem som ska lämna en arbetsgivardeklaration finns i 26 kap. 2 och 3 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL. Enligt 26 kap. 19 a–19 c §§ SFL ska en arbetsgivardeklaration för varje betalningsmottagare innehålla uppgift om bl.a. olika slags ersättning, däribland den ersättning för arbete som utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag för och den ersättning som utbetalaren är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för.

*Första stycket 1* innebär en skyldighet att för varje betalningsmottagare för vilken ersättning redovisas i arbetsgivardeklarationen uppge om ersättningen har eller inte har påverkats av frånvaro från arbetet av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning. Av *första stycket 2* framgår en motsvarande skyldighet att uppge om redovisad ersättning har eller inte har påverkats av frånvaro från arbetet av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning.

Att uppgiftsskyldigheten tar sikte på frånvaro av skäl som *kan* ge rätt till föräldrapenning respektive tillfällig föräldrapenning innebär att den uppgiftsskyldige inte behöver göra någon närmare bedömning av om betalningsmottagaren har rätt till någon av dessa ersättningar. Avgörande är i stället vilken anledning som t.ex. en anställd har angett för sin frånvaro. Om den anställde har anmält till arbetsgivaren att han eller hon är frånvarande från arbetet på grund av föräldraledighet, är det fråga om frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning. Om den anställde i stället har anmält frånvaro för vård av sjukt barn, kan skälet till frånvaron ge rätt till tillfällig föräldrapenning.

En ersättning har påverkats av frånvaro från arbetet av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning respektive tillfällig föräldrapenning om ersättningen till betalningsmottagaren har beräknats med hänsyn till frånvaron. Om den ersättning som redovisas för en betalningsmottagare avser lön och lönen har beräknats med avdrag för t.ex. en frånvarodag för vård av sjukt barn, så har ersättningen påverkats av frånvaro som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning. Tidpunkten för när frånvaron inträffade saknar betydelse för uppgiftsskyldigheten – avgörande är i stället om frånvaron har påverkat den ersättning som redovisas.

Om en anställd, t.ex. vid längre föräldraledighet, har haft en så omfattande frånvaro från arbetet att ingen ersättning betalas ut en viss månad, är den anställde inte betalningsmottagare för den månaden. Det finns då inte en skyldighet enligt SFL att redovisa uppgifter om denne på individnivå i arbetsgivardeklarationen. Uttrycket ”per betalningsmottagare” i första stycket innebär att detsamma gäller för uppgiftsskyldigheten enligt denna paragraf. Om den anställde har tagits med som betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen, med en ersättning om noll kronor, finns däremot en skyldighet att redovisa om den ersättningen har eller inte har påverkats av frånvaro som kan ge rätt till föräldrapenning respektive tillfällig föräldrapenning.

*Andra stycket* innebär att respektive slag av frånvaro som har påverkat redovisad ersättning ska specificeras med datum. För varje datum ska även anges om frånvaron har omfattat hela eller en del av den tid som betalningsmottagaren annars skulle ha arbetat den aktuella dagen. Om ett arbetspass sträcker sig över midnatt, ska frånvaron anges till det datum som de flesta av passets arbetstimmar är hänförliga till. Om arbetstiden är lika lång före och efter midnatt ska frånvaron anges till det sista datumet. Frånvaro av skäl som kan ge rätt till föräldrapenning ska redovisas för sig och frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning för sig.

*Tredje stycket* innebär att uppgiftsskyldigheten inte omfattar ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift, dvs. bl.a. vissa socialförsäkringsförmåner. Undantaget tar sikte på bl.a. den situationen att Försäkringskassan i en arbetsgivardeklaration redovisar t.ex. ersättning i form av tillfällig föräldrapenning som enda ersättning till en viss betalningsmottagare. Skyldigheten att redovisa uppgifter enligt första och andra styckena gäller då inte.

Övervägandena finns i kapitel 8 och 9.

### 31 b §

*Den som är skyldig att lämna uppgifter enligt 31 a § ska senast den dag då arbetsgivardeklarationen ska ha kommit in till Skatteverket informera den som uppgifterna avser om de uppgifter om denne som lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen.*

Paragrafen, som är ny, motsvarar 34 kap. 3 a § första stycket skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL. Den innebär att en informationskyldighet gäller för den som lämnar en arbetsgivardeklaration och som i samband med deklarationen, i enlighet med 110 kap. 31 a §, redovisar om ersättningen per betalningsmottagare har eller inte har påverkats av frånvaro. En betalningsmottagare ska informeras om de uppgifter i detta avseende som har lämnats om honom eller henne i samband med deklarationen. Skyldigheten ska fullgöras senast den dag deklarationen ska ha kommit in till Skatteverket. Bestämmelser om deklarationstidpunkten finns i 26 kap. SFL.

En arbetsgivare kan fullgöra informationsskyldigheten i förhållande till en anställd genom att de uppgifter som lämnats i samband med deklARATIONEN också anges i lönespecifikationen till den anställde.

Övervägandena finns i avsnitt 8.12 och 9.1.

### **Ikraftträdandebestämmelser**

1. *Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.*
2. *Uppgifter enligt 110 kap. 31 a § ska lämnas första gången i samband med arbetsgivardeklARATIONER som avser redovisningsperioden januari 2025.*

Av första punkten framgår att lagen träder i kraft den 1 januari 2025. Andra punkten anger dock att uppgifter enligt 110 kap. 31 a § ska lämnas första gången i samband med arbetsgivardeklARATIONER som avser redovisningsperioden januari 2025. Det innebär att de uppgifter enligt 110 kap. 31 a § som ska lämnas första gången kommer att avse ersättning till betalningsmottagare under januari 2025. Vidare innebär det att uppgifter i de flesta fallen kommer att lämnas första gången i samband med arbetsgivardeklARATIONER som ska ha kommit in till Skatteverket senast den 12 februari 2025.

Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

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

### **1 kap.**

#### *1 §*

Denna lag tillämpas vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och i verkets handläggning enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter, lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, lagen (1991:1047) om sjuklön och lagen (2020:548) om omställningsstöd samt vid handläggning av sådant stöd som avses i lagen (2023:230) om förfarande för elstöd till företag, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. *Detsamma gäller vid behandling av personuppgifter som lämnas till Skatteverket enligt 110 kap. 31 a § socialförsäkringsbalken.*

Bestämmelserna i 4–6 och 8 §§ samt 2 kap. gäller även vid behandling av uppgifter om juridiska personer och avlidna.

I paragrafen regleras lagens tillämpningsområde. Ändringen i *första stycket* innebär att lagens tillämpningsområde utökas till att även omfatta Skatteverkets behandling av de personuppgifter som ska lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen enligt 110 kap. 31 a § socialförsäkringsbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.2.

#### 4 §

Uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information som behövs hos Skatteverket för

1. fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter och avgifter,
2. bestämmande av pensionsgrundande inkomst,
3. fastighetstaxering,
4. revision och annan analys- eller kontrollverksamhet,
5. tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning,
6. handläggning
  - a) enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter,
  - b) av andra frågor om ansvar för någon annans skatter och avgifter,
  - c) enligt lagen (2015:912) om automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton och 22 b kap. skatteförfarandelagen (2011:1244),
  - d) enligt lagen (2017:182) om automatiskt utbyte av land-för- land-rapporter på skatteområdet och 33 a kap. skatteförfarandelagen,
  - e) enligt 33 b kap. skatteförfarandelagen,
  - f) enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete och lagen (2020:548) om omställningsstöd samt handläggning av sådant stöd som avses i lagen (2023:230) om förfarande för elstöd till företag, och
  - g) enligt lagen (2022:1681) om plattformsoperatörers inhämtande av vissa uppgifter på skatteområdet, lagen (2022:1682) om automatiskt utbyte av upplysningar om inkomster genom digitala plattformar och 22 c kap. skatteförfarandelagen,
7. fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande,
8. hantering av underrättelser från arbetsgivare om anställning av utlänningar som avses i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige,
9. hantering av uppgifter om sjuklönekostnad,
10. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten, och
11. hantering av uppgifter som avses i 110 kap. 31 a § socialförsäkringsbalken.

I paragrafen finns bestämmelser om de ändamål för vilka uppgifter får behandlas enligt lagen. *Punkt 11*, som är ny, innebär att Skatteverkets hantering av sådana uppgifter som avses i 110 kap. 31 a § socialförsäkringsbalken läggs till ändamålen för vilka uppgifter får behandlas.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.3.

## 2 kap.

### 3 §

För de ändamål som anges i 1 kap. 4 § får följande uppgifter behandlas i databasen:

1. en fysisk persons identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden,
2. en juridisk persons identitet, säte, ägarförhållanden samt firmatecknare och andra företrädare,
3. registrering för skatter och avgifter,
4. underlag för fastställande av skatter och avgifter,
5. bestämmande av skatter och avgifter,
6. underlag för fastighetstaxering,
7. revision och annan kontroll av skatter och avgifter,
8. uppgifter som behövs för handläggning enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter,
9. avgiftsskyldighet till ett registrerat trossamfund och medlemskap i fackförening,
10. yrkanden och grunder i ett ärende,
11. beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett ärende,
12. uppgifter som behövs vid hantering av underrättelser från arbetsgivare om anställning av utlänningar som avses i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige,
13. uppgifter som behövs för handläggning enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete eller lagen (2020:548) om omställningsstöd eller för handläggning av sådant stöd som avses i lagen (2023:230) om förfarande för elstöd till företag,
14. uppgifter om sjuklönekostnad, och
15. uppgifter som avses i 110 kap. 31 a § socialförsäkringsbalken.

I databasen får även andra uppgifter behandlas som behövs för fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i databasen enligt första stycket.



I paragrafen regleras vilka uppgifter som får behandlas i beskattningsdatabasen. *Första stycket 15*, som är en ny punkt, innebär att uppgifter som avses i 110 kap. 31 a § socialförsäkringsbalken får behandlas i databasen. Även känsliga personuppgifter får behandlas (jämför 1 kap. 7 § andra stycket), vilket kan vara fallet för uppgifter som avser frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.4.

### 13 §

Vad som sägs i 11 och 12 §§ hindrar inte att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om att uppgifter eller handlingar ska bevaras under längre tid än som anges i 11 och 12 §§.

*Det hindrar inte heller att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om när uppgifter som avses i 110 kap. 31 a § socialförsäkringsbalken ska gallras.*

Paragrafen är en undantagsregel i förhållande till 2 kap. 11 och 12 §§.

Det nya *andra stycket* innebär att det som sägs i 2 kap. 11 och 12 §§ inte hindrar att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om när sådana uppgifter som avses i 110 kap. 31 a § socialförsäkringsbalken ska gallras (jämför förslaget till 20 a § förordningen [2001:588] om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet).

Paragrafen innehåller även en språklig ändring.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.6.

## 13.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

### 28 kap.

#### 1 a §

*Sekretess gäller hos Försäkringskassan för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden som lämnats med stöd av 110 kap. 31 a § socialförsäkringsbalken och inte förekommer i ett sådant ärende som avses i 1 §, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.*

*För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.*

Paragrafen, som är ny, kompletterar 28 kap. 1 § i fråga om frånvarouppgifter som avses i 110 kap. 31 a § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB. Paragrafen innebär att ett sekretesskydd finns för sådana frånvarouppgifter även om de inte förekommer i ett ärende om föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning.

Alla de uppgifter som ska lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen enligt 110 kap. 31 a § SFB ska lämnas ut av Skatteverket till Försäkringskassan (se författningskommentaren till 7 § femte stycket förordningen [2001:588] om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet). Ofta kommer uppgifterna att kunna hänföras till ett ärende om föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning. Uppgifterna omfattas då av tillämpningsområdet för 28 kap. 1 § första stycket. Om någon ansökan om föräldrapenningförmån inte har gjorts av den enskilde (den betalningsmottagare för vilken uppgifter har redovisats), finns däremot inte något ärende till vilket uppgifterna kan hänföras. Det kan också förekomma att en ansökan har behandlats i ett ärende som redan har avslutats när uppgiften kommer till Försäkringskassan. *Första stycket* i paragrafen innebär att ett sekretesskydd motsvarande 28 kap. 1 § första stycket gäller för uppgifterna i dessa fall. Bestämmelsen innehåller ett s.k. rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för offentlighet.

Av *andra stycket* framgår att sekretessen gäller i högst sjuttio år för en uppgift i en allmän handling.

Övervägandena finns i avsnitt 10.7.3.

### **13.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet**

#### **3 a §**

*Om Skatteverket i ett beslut har frångått en uppgift som har lämnats om en betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), får Skatteverket markera detta genom en särskild anteckning i beskattningsdatabasen.*

*Om beslutet ändras och uppgiften inte längre frångås, ska anteckningen tas bort.*

Paragrafen är ny. *Första stycket* innebär att Skatteverket får göra en markering i form av en särskild anteckning i beskattningsdatabasen om en uppgift som har lämnats om en betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration frångås i ett beslut av Skatteverket. En särskild anteckning förutsätter alltså att Skatteverket fattar ett beskattningsbeslut som innebär att uppgiften om betalningsmottagaren frångås. I det ligger att beskattningen i ett visst avseende bestäms till ett annat belopp än om uppgiften hade följts. En uppgift frångås t.ex. om Skatteverket bestämmer skatteavdrag till ett annat belopp än vad som följer av uppgiften. Att Skatteverket *får* göra en särskild markering innebär att det är en möjlighet för Skatteverket, men inte en skyldighet.

En bedömning att en uppgift om en betalningsmottagare inte ska ligga till grund för beskattningen kan förekomma i ett beslut om arbetsgivaravgifter eller skatteavdrag för den uppgiftsskyldige, dvs. den som har lämnat deklARATIONEN. Skatteverket kan även göra en sådan bedömning i ett beslut om slutlig skatt för den berörda betalningsmottagaren. Med beslut avses även omprövningsbeslut. Beslutet behöver inte ha fått laga kraft för att en särskild anteckning ska få göras.

Syftet med en särskild anteckning är att klargöra för den som tar del av en uppgift om en betalningsmottagare att det finns ett beslut av Skatteverket varigenom uppgiften har frångåtts. Av anteckningen bör framgå uppgifter som gör det möjligt att enkelt identifiera beslutet, t.ex. beslutsdatum eller diarienummer. Någon information utöver det bör anteckningen inte innehålla.

Av *andra stycket* framgår att en anteckning ska tas bort om det bakomliggande beslutet ändras och uppgiften om betalningsmottagaren inte längre frångås. En ändring av beslutet kan ske genom ett omprövningsbeslut av Skatteverket eller genom ett avgörande av en förvaltningsdomstol. I båda fallen är det Skatteverket som ska ta bort anteckningen. Anteckningen ska tas bort när omprövningsbeslutet eller domstolsavgörandet har fattats, dvs. laga kraft ska inte avvaktas. Anteckningen ska tas bort skyndsamt.

En domstolsprocess kan leda till att olika instanser gör olika bedömningar. Det kan därför uppkomma situationer då förutsättningar finns för en särskild anteckning, trots att den tidigare har tagits bort enligt *andra stycket*. Det kan t.ex. inträffa om förvaltningsrätten och kammarrätten gör olika bedömningar i frågan. Om då den högre

instansens avgörande innebär att uppgiften frångås, finns det inte något hinder mot att Skatteverket gör en ny särskild anteckning.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.7.

## 7 §

Till Försäkringskassan ska uppgifter lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för

1. beräkning eller kontroll av sjukpenninggrundande inkomst,
2. fördelning av ålderspensionsavgifter,
3. fastställande av underhållsstöd och betalningsskyldighet för sådant stöd enligt socialförsäkringsbalken,
4. beräkning och kontroll av bostadsbidrag enligt socialförsäkringsbalken,
5. beräkning av betalningsskyldighet enligt 8 § andra stycket lagen (2004:1237) om särskild sjukförsäkringsavgift,
6. beräkning och kontroll av bostadstillägg enligt socialförsäkringsbalken, eller
7. beräkning av ersättning för sjuklönekostnad enligt 17 eller 17 d § lagen (1991:1047) om sjuklön.

De uppgifter som ska lämnas till Försäkringskassan med stöd av första stycket är uppgifter

1. enligt 19 kap. 11, 13 och 14 §§ socialförsäkringsbalken, med undantag av 13 § tredje stycket,
2. om inkomst som anges i 97 kap. 2, 4, 5, 11 och 13 §§ socialförsäkringsbalken, med undantag av 5 § tredje stycket och 13 § första stycket 1–3,
3. om fastighet, ägarandel, fastighetsbeteckning, adress och bostadsyta,
4. om avgiftsunderlag enligt 2 kap. 24 § socialavgiftslagen (2000:980) och om därpå belöpande arbetsgivaravgifter enligt 2 kap. socialavgiftslagen, skatt enligt 1 § lagen (1990:659) om löneavgift och avgift enligt 1 § lagen (1994:1920) om allmän löneavgift som beräknats för arbetsgivare under ett kalenderår,
5. om avdrag för avsättning till periodiseringsfond och expansionsfond enligt 30 och 34 kap. inkomstskattelagen (1999:1229) samt om återföring av sådana avdrag,
6. om schablonintäkt enligt 47 kap. 11 b § inkomstskattelagen,
7. om samtliga intäkts- och kostnadsposter i inkomstlagen tjänst och kapital,
8. om överskott eller underskott i inkomstslaget näringsverksamhet, och
9. om sjuklönekostnad enligt 17 b § första stycket lagen (1991:1047) om sjuklön.

Försäkringskassan har vid direktåtkomst till beskattningsdatabasen enligt 2 kap. 8 c § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet rätt att ta del av

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.

På begäran av Försäkringskassan ska uppgifter enligt tredje stycket lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för beräkning och kontroll av

1. ersättning enligt förordningen (2022:807) om statlig ersättning för arbete i etableringsjobb,

2. *aktivitetsersättning, arbetsskadelivränta, arbetsskadesjukpenning, assistansersättning, föräldrapenning, graviditetspenning, närståendepenning, rehabiliteringspenning, sjukersättning, sjukpenning eller tillfällig föräldrapenning enligt socialförsäkringsbalken, eller*

3. *aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.*

*Till Försäkringskassan ska även uppgifter som avses i 110 kap. 31 a § socialförsäkringsbalken samt uppgifter enligt tredje stycket 2 och 3 lämnas ut från beskattningsdatabasen.*

I paragrafen finns sekretessbrytande bestämmelser om uppgiftsskyldighet för Skatteverket i förhållande till Försäkringskassan.

Ändringen i *ffjärde stycket*, som innefattar att stycket har delats upp i en punktlista, innebär en utökning av i vilka fall uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen ska lämnas ut från beskattningsdatabasen på begäran av Försäkringskassan. *Punkt 1* innebär inte någon ändring i förhållande till styckets tidigare lydelse. Av *punkt 2*, vars innehåll är nytt, framgår att uppgifter ska lämnas ut i den utsträckning det behövs för beräkning och kontroll av vissa ersättningar enligt socialförsäkringsbalken. Av *punkt 3*, vars innehåll också är nytt, framgår att detsamma gäller i fråga om aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning.

Av *femte stycket*, som är nytt, framgår att frånvarouppgifter som ska lämnas i samband med arbetsgivardeklarationen enligt 110 kap. 31 a § socialförsäkringsbalken ska lämnas ut till Försäkringskassan. Att uppgifter enligt tredje stycket 2 och 3 ska lämnas ut innebär att Försäkringskassan även ska få ta del av identifikationsuppgifter för uppgiftslämnaren och betalningsmottagaren som frånvarouppgifterna avser samt uppgift om den redovisningsperiod som arbetsgivardeklarationen avser. Försäkringskassan behöver inte framställa någon begäran till Skatteverket för att uppgifter ska lämnas ut enligt femte stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1 och 10.6.1.

## 8 n §

När Skatteverket enligt bestämmelser i denna förordning lämnar ut uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) gäller följande.

Om en uppgift har ändrats eller lagts till enligt 26 kap. 40 § skatteförfarandelagen, ska Skatteverket till den mottagande myndigheten eller arbetslöshetskassan också lämna ut uppgift om tidpunkten för ändringen eller tillägget samt uppgiftens tidigare innehåll.

Om det finns en särskild anteckning för en uppgift enligt 3 a §, ska Skatteverket till den mottagande myndigheten eller arbetslöshetskassan också lämna ut anteckningen.

Paragrafen, som är ny, innebär att en myndighet eller arbetslöshetskassa som får ta del av uppgifter om en betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration också ska få ta del av viss ytterligare information, nämligen ändringar och tillägg av uppgifter samt särskilda anteckningar om att Skatteverket i beslut bedömt att uppgifter är oriktiga.

En förutsättning för att paragrafen ska vara tillämplig är enligt första stycket att Skatteverket lämnar ut uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration. Det uppgiftslämnande som avses är sådant som görs enligt förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, t.ex. till arbetslöshetskassorna enligt 8 d §.

Andra stycket innebär att viss historisk information ska lämnas ut till den myndighet eller arbetslöshetskassa som får ta del av en uppgift som har lämnats om en betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration. Om uppgiften som lämnas ut har ändrats eller lagts till av den uppgiftsskyldige enligt 26 kap. 40 § skatteförfarandelagen (2011:1244), i förhållande till vad som ursprungligen angavs i arbetsgivardeklarationen eller den förenklade arbetsgivardeklarationen, ska Skatteverket också lämna ut information om tidpunkten för ändringen eller tillägget och uppgiftens tidigare innehåll.

Om Skatteverket lämnar ut en uppgift för vilken en särskild anteckning enligt 3 a § finns, ska enligt tredje stycket även anteckningen lämnas ut.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.6 och 5.2.7.

## 20 a §

*Uppgifter som avses i 110 kap. 31 a § socialförsäkringsbalken och handlingar med sådana uppgifter ska gallras när de har lämnats ut till Försäkringskassan enligt 7 § femte stycket.*

Paragrafen, som är ny, anger vid vilken tidpunkt uppgifter om frånvaro som har lämnats i samband med arbetsgivardeklarationen enligt 110 kap. 31 a § socialförsäkringsbalken ska gallras. När en sådan uppgift har lämnats ut till Försäkringskassan enligt 7 § femte stycket, vilket innefattar säkerställande av att uppgiften har tagits emot, ska Skatteverket gallra uppgiften.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.6.

## 13.5 Förslaget till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

### 7 kap.

#### 1 b §

En arbetsgivare som anställer en utlänning som avses i 6 kap. 13 a § ska underrätta Skatteverket om anställningen.

Skatteverket får meddela närmare föreskrifter om när och på vilket sätt underrättelse ska göras och om vad underrättelsen ska innehålla.

Första stycket gäller inte vid anställning av en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt här enligt 5 a kap. utlänningslagen (2005:716) eller i en annan EU-stat.

Enligt paragrafen är arbetsgivare i vissa fall skyldiga att underrätta Skatteverket när utlänningar anställs. Ändringen, som görs i *första stycket*, innebär att en tidsfrist för när Skatteverket senast ska underrättas tas bort. Det medför att utrymmet enligt andra stycket för Skatteverket att meddela föreskrifter om den tidpunkten utökas.

Övervägandena finns i avsnitt 7.9.





# Särskilt yttrande

## **Särskilt yttrande av experterna Katarina Bartels, Svenskt Näringsliv, och Sofie Wilhelmsson Agrén, Byggföretagen**

I utredningen föreslås att arbetsgivare ska få en skyldighet att i den individuella arbetsgivardeklarationen lämna uppgift om redovisad ersättning har påverkats av frånvaro som beror på skäl som kan ge rätt till föräldrapenning respektive tillfällig föräldrapenning. Om ersättningen har påverkats av sådan frånvaro ska arbetsgivaren även ange vilken eller vilka kalenderdagar som betalningsmottagarens frånvaro inföll och för varje sådan dag ange om frånvaron avsåg hela eller del av den tid som arbetet annars skulle ha utförts.

Vi instämmer i utredningens slutsats att det ur ett statsfinansiellt perspektiv är mycket angeläget att utbetalningarna från välfärdsystemen är korrekta och endast sker till de mottagare som förmånerna är avsedda för, samt att detta är en förutsättning för att upprätthålla förtroendet för välfärdssystemet och för välfärdssamhällets legitimitet.

Det kan dock ifrågasättas om regelverket bör utformas så att den huvudsakliga bördan landar på arbetsgivarna. Missbruk av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning torde framför allt vara hänförligt till enskilda individer. Trots detta är det arbetsgivaren som enligt förslaget kommer åläggas ytterligare uppgiftsbörda, med tillhörande kostnader.

Den stora merparten av alla arbetsgivardeklarationer och tillhörande individuppgifter lämnas enligt utredningen automatiskt via filöverföringar eller API-lösningar. Uppgifter om den anställdes frånvaro för vård av barn eller föräldraledighet torde i de flesta fall redan finnas i arbetsgivarens lönesystem varför även denna uppgift med all sannolikhet kommer kunna lämnas automatiskt, i denna del har vi ingen annan uppfattning än utredningen. Eftersom lönesystemen

måste uppdateras och erbjuda en ytterligare tjänst, (inlämning av frånvarouppgifter), är ett naturligt antagande att kostnaden för lönesystemen ökar. Att många arbetsgivare inte kommer få någon direkt ökad administration hänförlig till inlämnandet är inte detsamma som att arbetsgivaren inte får en ökad kostnad.

För de arbetsgivare som lämnar arbetsgivardeklaration med tillhörande individuppgifter via Skatteverkets e-tjänst, (ca 260 000 individuppgifter per månad)<sup>1</sup> uppskattas kostnaden för den utökade uppgiftsskyldigheten av utredningen uppgå till drygt 27 000 000 kronor per år och ta cirka 104 000 timmar per år i anspråk. Vilka arbetsgivare dessa är har inte analyserats i utredningen, men ett inte orimligt antagande är att bland dessa finns många mindre och växande företag, där den administrativa bördan i dag redan är för stor och snarast bör minskas. Det kan även antas att i mindre företag är det inte en löneadministratör, utan företagaren själv, som gör rapporteringen till Skatteverket. Det innebär att ett antal av de uppskattade 104 000 timmarna tas från tiden som företagaren annars hade lagt på sin egentliga affärsverksamhet.

Direktivet<sup>2</sup> till utredningen gav endast utrymme att göra en översyn om ytterligare uppgifter i arbetsgivardeklarationen kan motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, varför någon djupare analys av alternativa regelförändringar inte gjorts. I den fortsatta lagstiftningsprocessen är det emellertid viktigt att ha ett bredare perspektiv och inte göra detta till en isolerad fråga. För att minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet utan att arbetsgivare riskeras att drabbas av onödiga pålagor, måste andra åtgärder i första hand övervägas. Detta särskilt som det redan i SOU 2022:31, *Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB*, finns framtagna förslag som skulle kunna minska felaktiga utbetalningar såsom

- förkortad tid för VAB-ansökan,
- att Försäkringskassan ges i uppdrag att utöka andelen kontroller samt att kassan ska ta fram en ändamålsenlig digital lösning för kommunikation med arbetsgivare. En sådan digital lösning bör även innebära att arbetsgivaren kan kontrollera frånvaro och kommunicera med Försäkringskassan,

---

<sup>1</sup> Se avsnitt 12.4.7.

<sup>2</sup> Kommittédirektiv 2022:68.

- att Försäkringskassan och Skolverket ges i uppdrag att analysera och föreslå hur Försäkringskassan digitalt ska kunna inhämta uppgifter om barns frånvaro från förskolor och skolor.

Avslutningsvis kan konstateras att det är mycket viktigt att komma till rätta med problemet med felaktiga utbetalningar från välfärds-systemet, men samtidigt är det inte rimligt att det är arbetsgivarna som fullt ut ska behöva ta konsekvensen av enskilda personers fel eller missbruk av systemen samt att Försäkringskassan inte klarar sitt granskningsuppdrag.



# Kommittédirektiv 2022:68

## En översyn av vissa skatteförfaranderegler för att motverka fusk och arbetslivskriminalitet

Beslut vid regeringssammanträde den 16 juni 2022

### Sammanfattning

En särskild utredare ska se över uppgifterna på individnivå i arbetsgivardeklarationen och vissa frågor kopplade till personalliggare samt till skattereduktion för hushållsarbete och grön teknik. Syftet med översynen är bl.a. att motverka fusk och arbetslivskriminalitet. Utredaren ska i ett delbetänkande lämna förslag på vilka uppgifter på individnivå som ska lämnas i arbetsgivardeklarationen.

Utredaren ska bl.a.

- överväga vilka uppgifter på individnivå som bör lämnas i arbetsgivardeklarationen och utreda om ytterligare uppgifter bör lämnas som visserligen inte har betydelse för beskattningen eller för Skatteverkets övriga verksamhet men som behövs för att effektivt motverka arbetslivskriminalitet samt felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen,
- ta ställning till om ytterligare kvalificeringskrav eller uteslutningsgrunder bör införas för företag som utför rot- och rutarbeten,
- ta ställning till om ändringar bör göras i regelverket för personalliggare för att effektivisera myndighetssamverkan mot fusk, regelöverträdelser och arbetslivskriminalitet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska delredovisas senast den 31 augusti 2023 och slutredovisas senast den 30 augusti 2024.

### **Uppdraget att se över vilka uppgifter på individnivå som ska lämnas i arbetsgivardeklarationen**

#### *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen i dag*

Från och med den 1 januari 2019 ska alla som är skyldiga att redovisa uppgifter om bl.a. utbetalda ersättningar för arbete och skatteavdrag lämna dessa uppgifter löpande till Skatteverket på individnivå, dvs. per betalningsmottagare. Uppgifterna ska normalt lämnas månadsvis i en arbetsgivardeklaration i stället för årligen i en kontrolluppgift, vilket tidigare var fallet (prop. 2016/17:58, bet. 2016/17:SkU21, rskr. 2016/17:256). En arbetsgivardeklaration med uppgifter om ersättning till en viss betalningsmottagare innehåller också vissa andra uppgifter som tidigare lämnats i bl.a. kontrolluppgiften om intäkt i inkomstslaget tjänst. Vad en arbetsgivardeklaration ska innehålla uppgift om regleras bl.a. i 26 kap. 19–20 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244).

Syftet med att uppgifter ska lämnas på individnivå är primärt att minska skatteundandragande och skattefusk. Vid införandet angavs bl.a. att om Skatteverket löpande skulle få tillgång till uppgifter per betalningsmottagare skulle myndigheten få ett bättre underlag för skattebeslut och kunna effektivisera kontrollverksamheten. Ett sådant system skulle även vara positivt för betalningsmottagare, företag och andra utbetalare samt ge positiva offentligfinansiella effekter (prop. 2016/17:58 s. 48).

I lagstiftningsärendet framfördes önskemål från några remissinstanser om att även andra uppgifter, som skulle vara av värd i andra myndigheters verksamhet, skulle omfattas av uppgiftsskyldigheten. Regeringen konstaterade att insamlande av andra uppgifter än de som behövs för beskattningen eller Skatteverkets verksamhet skulle stå i strid med bestämmelser om uppgiftsinsamlande till Skatteverket i skatteförfarandelagen och att uppgifterna inte heller skulle kunna behandlas i beskattningsdatabasen utan ändringar i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Det ansågs därutöver viktigt att inte vidta några ändringar som skulle kunna medföra en ökad kritik mot systemet som sådant och det sak-

nades också beredningsunderlag för att ta ställning till en utökad uppgiftsskyldighet. Mot denna bakgrund gjorde regeringen bedömningen att endast uppgifter per betalningsmottagare som har betydelse för beskattningen och Skatteverkets verksamhet skulle lämnas i en arbetsgivardeklaration (prop. 2016/17:58 s. 66).

Det kan dock konstateras att inte alla uppgifter som lämnas i arbetsgivardeklarationen har betydelse för beskattningen eller Skatteverkets verksamhet. Uppgift om arbetsställenummer lämnas till Skatteverket för statistiska ändamål och samlas in för Statistiska centralbyråns räkning. Tidigare lämnades uppgift om arbetsställenummer i kontrolluppgift men sedan införandet av systemet med uppgifter på individnivå lämnas uppgiften månatligen i arbetsgivardeklarationen (prop. 1983/84:85 s. 11–13 och prop. 2016/17:58 s. 186). Sedan 2015 lämnar arbetsgivare dessutom uppgift om sin aggregerade bruttokostnad för sjuklön i samband med arbetsgivardeklarationen (17 b § lagen [1991:1047] om sjuklönekostnader). Som skäl för att uppgifterna, som inte behövs för Skatteverkets verksamhet, ändå skulle lämnas till Skatteverket angavs att hanteringen av sjuklönekostnaderna behövde förenklas för arbetsgivarna så att ersättningen i större utsträckning skulle komma de ersättningsberättigade till del (prop. 2014/15:1 s. 384).

Uppgifter som lämnas i arbetsgivardeklarationen ska i dag alltså med vissa undantag ha betydelse för beskattningen. Det finns dock också några andra myndigheter än Skatteverket som får ta del av uppgifterna på individnivå i arbetsgivardeklarationen. Exempelvis får Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen med dagens system ha direktåtkomst till uppgifterna för handläggning av vissa specificerade ärenden. Även andra mottagare får ha tillgång till uppgifter från Skatteverkets beskattningsdatabas, däribland Skatteverkets skattebrottsenhet och Kronofogdemyndigheten (se 2 kap. lagen [2001:181] om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och 4–8 j §§ förordningen [2001:588] om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet).

## Tidigare uppdrag om arbetslivskriminalitet och korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

### *Arbetslivskriminalitet*

Delegationen mot arbetslivskriminalitet har föreslagit att arbetslivskriminalitet ska definieras som kvalificerade förfaranden som strider mot bestämmelser i författningar eller avtal och som rör arbetslivet. Vid bedömningen av om ett förfarande är kvalificerat ska det särskilt beaktas om förfarandet innebär att arbetstagare utnyttjas, att konkurrensen snedvrids, om förfarandet utförs i organiserad form eller systematiskt eller om det är av allvarlig eller omfattande karaktär (promemorian En definition av arbetslivskriminalitet, Delegationen mot arbetslivskriminalitet, s. 7).

Aktörer som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet kombinerar ofta regelöverträdelser inom flera områden, och olika myndigheters verksamheter bidrar på olika sätt när det gäller att bekämpa arbetslivskriminalitet. Samverkan och erfarenhetsutbyte är i dessa fall av central betydelse för samhällets insatser för att stoppa dessa aktörer. Myndigheternas kontrollverksamhet syftar till ökad regelefterlevnad och sunda konkurrensvillkor.

Inom ramen för regeringsbeslutet om myndighetssamverkan för att motverka fusk, regelöverträdelser och arbetslivskriminalitet (Uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan, A2022/00333) samverkar Skatteverket med åtta andra myndigheter i form av bl.a. myndighetsgemensamma kontrollbesök. Avsikten är att dessa ska öka i antal under kommande år.

### *Korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*

I betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59) föreslog Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen ett uppdrag till flera myndigheter och Sveriges Kommuner och Regioner. Det föreslagna uppdraget var att se över hur uppgifterna från arbetsgivardeklarationerna kan utvecklas, bl.a. genom att identifiera vilka ytterligare uppgifter som vore önskvärda att inkludera i deklarationerna i syfte att motverka felaktiga utbetalningar, t.ex. uppgifter om arbetad tid och frånvarotid.



Betänkandet har i dessa delar inte lett till lagstiftning eller myndighetsuppdrag.

Ett förslag att inrätta en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen har tagits fram av Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen. Förslaget redovisas i betänkandet *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2020:35). Som underlag för den nya myndighetens dataanalyser och urval föreslås i betänkandet att bl.a. Skatteverkets uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationer ska få användas (SOU 2020:35 s. 243 och 244). Regeringen har gett en utredare i uppdrag att lämna förslag och vidta nödvändiga åtgärder i syfte att förbereda och genomföra bildandet av en sådan ny myndighet, Utbetalningsmyndigheten (dir. 2022:8).

Myndigheten ska bl.a. förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Myndigheten ska även ansvara för att genomföra utbetalningar av förmåner och stöd från de anslutna statliga välfärdssystemen, samt utbetalningar från skattekontot hos Skatteverket, genom ett system med transaktionskonton. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2023.

Frågor som rör arbetslivskriminalitet och felaktiga utbetalningar behandlas alltså i dag i olika sammanhang och uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen är en viktig del i detta arbete.

### *Varför behövs en analys av regelverket?*

Regelverket för lämnande av uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen har funnits i flera år. Det finns därför behov av en översyn, bl.a. för att bedöma om de uppgifter som i dag lämnas på individnivå i arbetsgivardeklarationen är ändamålsenliga för syftet att bekämpa skatteundandragande och skattefusk. Dessutom bör det ses över om fler uppgifter än i dag skulle vara av vikt för detta syfte och om några av de uppgifter som i dag lämnas är överflödiga.

Sedan regelverkets införande har arbetet mot arbetslivskriminalitet och felaktiga utbetalningar intensifierats och frågan om ett utökad informationsutbyte mellan myndigheter har lyfts i ett flertal sammanhang. Uppgifterna på individnivå är användbara för flera myndig-

heter, bl.a. för kontroll inom myndigheternas respektive verksamhetsområden. Både uppgifter som redan omfattas av regelverket, t.ex. uppgifter om inkomster, och sådana som i dag inte omfattas, t.ex. uppgifter om arbetad tid och frånvaro, har betydelse för rätten till ersättning och dess storlek i ett stort antal ersättningssystem (se SOU 2019:59 s. 220–224). Risken för fusk och fel minskar i normalfallet om arbetsgivaren, och inte den skattskyldige, lämnar uppgifter som har att göra med anställningen. En utvidgning av ett befintligt system för uppgiftsinlämning är därtill på många sätt både enklare och effektivare än att införa nya, motsvarande system inom andra myndigheters verksamhetsområden. Dessutom kan en arbetsgivare på så sätt lämna uppgifter på individnivå i ett och samma system, i stället för att lämna vissa uppgifter i ett system och andra i ett annat. Detta kan medföra att t.ex. kontrollen av ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program eller av socialförsäkringsärenden förbättras. Det är samtidigt av stor vikt att sådana kontroller kan göras innan beslut om ersättning fattas, eftersom detta innebär att felaktiga utbetalningar, och därmed återkrav, kan förhindras. Det är därför viktigt att beakta när uppgifterna från arbetsgivaren kan utbytas med mottagande myndigheter, och analysera hur detta påverkar deras möjligheter att använda uppgifterna för kontroll. Uppgifter från arbetsgivardeklarationerna kan också användas för att bekämpa sådan arbetslivskriminalitet som ligger utanför beskattningsområdet.

Samtidigt innebär en utvidgning av regelverket även risker. De uppgifter som lämnas i arbetsgivardeklarationen i dag genomgår generellt en viss naturlig kvalitetskontroll i och med att Skatteverket granskar de skattskyldigas ärenden. Om uppgifter som inte har betydelse för beskattningen i större omfattning än i dag skulle lämnas i arbetsgivardeklaration skulle dessa uppgifter inte komma att granskas på samma sätt. En uppgift som lämnats i en arbetsgivardeklaration, oavsett om den har betydelse för beskattningen eller inte, kan dessutom senare konstateras vara oriktig inom ramen för t.ex. ett efterbeskattningsärende, men uppgiften korrigeras då inte i arbetsgivardeklarationen. Ändringen lämnas heller inte i dagsläget per automatik till andra myndigheter som kan ha tagit del av uppgiften. Sammantaget innebär detta en risk för att felaktiga uppgifter sprids och läggs till grund för andra myndigheters beslut. En sådan risk skulle kunna reduceras genom att den myndighet som ska använda sig av uppgifterna i sitt arbete analyserar och hanterar risken för att uppgifterna är

felaktiga. I de fall arbetsgivaren är den kriminella aktören innebär det också en risk att denne även är uppgiftslämnaren. Det behöver därför noggrant övervägas om det i arbetsgivardeklarationen även bör lämnas uppgifter som inte behövs för beskattningen men som kan vara av vikt för att motarbeta arbetslivskriminalitet och skydda välfärdsystemen mot fusk och fel, samt om det finns behov av åtgärder för att hantera risken att felaktiga uppgifter läggs till grund för andra myndigheters beslut.

I samband med förslagen ska gällande dataskyddsreglering beaktas samt en integritetsanalys och en bedömning av om behovet av utökad tillgång till information väger tyngre än behovet av skydd för den personliga integriteten göras. Vid eventuella förslag om författningsändringar ska vid behov förslag på sekretessbrytande bestämmelser och dataskyddsbestämmelser för att möjliggöra hantering och utlämnande av uppgifterna lämnas. Om utredaren gör bedömningen att det är lämpligt att ytterligare uppgifter som inte har betydelse för beskattningen eller Skatteverkets verksamhet lämnas i arbetsgivardeklarationen ska utredaren lämna de författningsförslag som krävs för att Skatteverket ska kunna utföra de uppgifter som följer av detta. Det ligger dock inte inom ramen för utredarens uppdrag att analysera behovet av ändringar i författningar för mottagande myndigheter i ett efterföljande informationsutbyte.

Utredaren ska därför

- analysera de uppgifter på individnivå som lämnas i dag i arbetsgivardeklarationen i förhållande till syftet att motverka skattefusk och skatteundandragande samt överväga om det finns skäl att låta arbetsgivares uppgiftsskyldighet innefatta fler eller färre uppgifter än i dag,
- överväga om det är lämpligt att ytterligare uppgifter, som inte har betydelse för beskattningen eller för Skatteverkets övriga verksamhet men som är betydelsefulla för att effektivt motverka arbetslivskriminalitet samt felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen, också bör lämnas i arbetsgivardeklarationen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Om det bedöms nödvändigt får utredaren även ta upp och lämna förslag som rör andra närliggande frågor. Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2023.

## Uppdraget att se över vissa frågor inom regelverket för rot- och rutavdrag

### *Rot- och rutavdrag i dag*

Den 1 juli 2007 trädde det s.k. rutavdraget i kraft. Det följdes av rotavdraget som gäller fr.o.m. den 8 december 2008. Rutavdrag är en skattereduktion som lämnas för vissa särskilt angivna hushållsarbeten medan rotavdrag lämnas för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad av vissa bostäder. Skattereduktionen för hushållsarbete, som omfattar både rot- och rutarbeten, regleras i 67 kap. 11–19 §§ inkomstskattelagen (1999:1229) samt lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete. Regler om förfarandet finns också i förordningen (2009:201) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete.

För att få rätt till skattereduktion kan den enskilde anlita en näringsidkare eller en privatperson eller få tjänsterna tillhandahållna som en skattepliktig löneförmån av sin arbetsgivare.

Vid anlitande av en näringsidkare är skattereduktionen 50 procent av arbetskostnaden för rutavdrag och 30 procent för rotavdrag. Eftersom avdragens subvention riktas mot arbete omfattar avdragen bara kostnader för arbete, inklusive mervärdesskatt, och inte kostnader för material, utrustning och resor. Sedan köparen betalat sin del av arbetet betalar Skatteverket resterande 50 respektive 30 procent av arbetskostnaden till näringsidkaren på dennes begäran. Rotavdraget och rutavdraget räknas ihop och får uppgå till högst 75 000 kronor per person och år. Rotavdraget får dock högst vara 50 000 kronor per år.

### *Fusk och arbetslivskriminalitet som har samband med rot- och rutavdrag*

Ett av syftena med rot- och rutavdragen är att minska svartarbete. En näringsidkare som erbjuder rot- och rutarbeten måste som huvudregel ha F-skattsedel för att köparen ska kunna få avdrag och numera gäller också att betalningen av arbetet ska ha skett elektroniskt. Genom detta krav kan Skatteverket kontrollera att betalning från kunden som ger rätt till rot- och rutavdrag faktiskt har skett. Därigenom ökar kontrollmöjligheterna och felaktiga utbetalningar mins-

kar. Vidare måste utföraren anmäla ett bankkonto till Skatteverket för att få utbetalning från myndigheten. Vid ansökan om godkännande för F-skatt kontrollerar Skatteverket att förutsättningarna för godkännande är uppfyllda. Förutom att sökanden måste bedriva eller ha för avsikt att bedriva näringsverksamhet i Sverige får sökanden bl.a. inte ha undvikit att redovisa eller betala skatter eller avgifter i en utsträckning som inte är obetydlig, ha vägrat att följa ett föreläggande om att lämna inkomstdeklaration eller ha näringsförbud eller vara satt i konkurs. Det finns alltså ett kontrollsystem inom ramen för rot- och rutregelverket och Skatteverket kan t.ex. kontrollera om de företag som begär utbetalning också betalar arbetsgivaravgifter.

I betänkandet Kontroll för ökad tilltro – En ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2020:35) konstaterade dock utredningen att företag används som brottsverktyg. Företag behövs för att genomföra exempelvis rot- och rutbedrägerier, ibland med falska identiteter för företagets huvudmän, anställda och kunder (SOU 2020:35 s. 141).

Risken för missförhållanden i byggbranschen har också påtalats av Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket. Myndigheterna bedömer i sin årliga lägesbild från myndigheternas samverkan att byggbranschen är den bransch där det finns högst risk för störst samhällsskada när det gäller arbetslivskriminalitet, men även i andra branscher finns det risk för samhällsskada orsakad av arbetslivskriminalitet (Lägesbild 2021 För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet, s. 7). Även olika aktörer inom byggbranschen har påtalat risken för missbruk och föreslagit ändringar i rot- och rutregelverket som bl.a. skulle ge Skatteverket bättre förutsättningar att upptäcka fall där svart arbetskraft används inom ramen för rot-avdraget (se Byggmarknadskommissionens slutrapport Från svart till vitt – Vänd den osunda utvecklingen i byggbranschen!, s. 14).

Frågor om fusk och arbetslivskriminalitet som har samband med rot- och rutavdragen har alltså lyfts i olika forum under senare år.

*Det behövs en översyn av förfarandet vid rot- och rutavdrag och installation av grön teknik*

Reglerna om rot- och rutavdrag har funnits i många år. Stora skattefinansierade reformer som rot och rut bör ses över med jämna mellanrum. Därtill uttrycks i olika sammanhang oro för en ökning av rot- och rutarbeten som på ytan ser ut att utföras enligt gällande regelverk och därmed möjliggör avdrag men där oegentligheter finns i företagsledet, t.ex. i form av fusk med löner, sociala avgifter och anställning av illegal arbetskraft eller att arbetsgivaren inte följer arbetsrättsliga regler. Fusk och fel minskar den konkurrensutjämnande effekten av reduktionen och gör det svårt för konsumenter att välja företag som följer reglerna. Det finns därför ett behov av en översyn av regelverket. I samband med detta finns behov av en bedömning av om, och i så fall hur, hårdare krav bör ställas på företag som vill utföra rot- och rutarbeten samt om, och i så fall hur, företag som missköter sig, t.ex. genom att bryta mot föreskrifter, regler och lagar, ska kunna uteslutas från möjligheten att erbjuda avdragsgilla rot- och rutarbeten. Inom ramen för detta bör frågan om kollektivavtal som särskilt kvalificeringskrav undersökas.

Sedan 1 januari 2021 är det även möjligt att få skattereduktion för installation av grön teknik (se lagen [2020:1066] om förfarandet vid skattereduktion för installation av grön teknik och 67 kap. 36–45 §§ inkomstskattelagen). Eftersom kraven på utföraren vid skattereduktion för installation av grön teknik i princip är desamma som utförare av rot- och rutarbeten bör förfarandereglererna för skattereduktion för grön teknik korrespondera med förfarandet för rot- och rutarbeten.

Utredaren ska därför

- analysera om regelverket för skattereduktion för rot- och rutarbeten och installation av grön teknik är ändamålsenliga och leder till korrekta utbetalningar eller om de kan missbrukas genom fusk eller arbetslivskriminalitet och, om så är fallet, föreslå hur reglerna bör ändras,
- ta ställning till om ytterligare kvalificeringskrav eller uteslutningsgrunder bör införas för företag som utför rot- och rutarbeten och installation av grön teknik,

- analysera om det finns behov av åtgärder för att underlätta och förbättra Skatteverkets kontroll av företag som utför rot- och rutarbeten och installation av grön teknik, och om så är fallet, lämna förslag på åtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Om det bedöms nödvändigt får utredaren även ta upp och lämna förslag som rör andra närliggande frågor. Uppdraget ska redovisas senast den 30 augusti 2024.

## Uppdraget att se över regelverket för personalliggare

### *Personalliggare*

Skyldighet att föra personalliggare gäller sedan den 1 januari 2007 för näringsidkare inom restaurang- och frisörbranscherna. En utvidgning avseende tvätteribranschen infördes den 1 april 2013, och den 1 januari 2016 infördes kravet även för byggbranschen. Den 1 juli 2018 utvidgades regelverket till att också avse fordonsserviceverksamhet, livsmedels- och tobaksgrossistverksamhet samt annan kropps- och skönhetsvårdsverksamhet än sådan frisörverksamhet som sedan tidigare omfattades av regelverket. Syftet med personalliggare är att bidra till att minska förekomsten av svartarbete och att skapa sundare konkurrensförhållanden.

Den som ska föra en personalliggare ska i denna bl.a. dokumentera nödvändiga identifikationsuppgifter för näringsidkaren och löpande dokumentera nödvändiga identifikationsuppgifter för de personer som är verksamma i näringsverksamheten. Bestämmelser som reglerar förfarandet med personalliggare finns bl.a. i 39 kap. och 42 kap. skatteförfarandelagen och 9 kap. skatteförfarandeförordningen (2011:1261).

### *Kontrollbesök och andra åtgärder*

Skatteverket får besluta om kontrollbesök för att kontrollera att den som är eller kan antas vara skyldig att föra personalliggare eller tillhandahålla utrustning så att en elektronisk personalliggare kan föras fullgör sina eventuella skyldigheter. Kontrollbesöket får bara genomföras i verksamhetslokaler eller på byggarbetsplatser. Kontrollbesök

på en byggarbetsplats får dock inte genomföras i en lägenhet som är avsedd att helt eller till en inte oväsentlig del användas som bostad.

Skatteverket får vid kontrollbesök begära att en person som utför eller kan antas utföra arbetsuppgifter i verksamheten styrker sin identitet. På en byggarbetsplats får en sådan person tillfrågas om för vilken näringsidkares räkning han eller hon utför arbetsuppgifter. De uppgifter som lämnas får stämmas av mot personalliggaren. Det finns dock inget krav på att de verksamma personerna ska kunna legitimera sig, och Skatteverkets rätt att efterfråga identiteten på personalen är inte direkt kopplad till någon sanktion. Ytterst är det näringsidkarens ansvar att de i personalliggaren införda personerna kan identifieras (prop. 2005/06:169 s. 47). Befogenheterna får vidare bara användas för åtgärder som direkt tar sikte på att kontrollera att skyldigheten att dokumentera identifikationsuppgifter i en personalliggare följs. Syftet med kontrollen ska alltså vara att kontrollera att det finns en personalliggare tillgänglig i verksamhetslokalen eller på byggarbetsplatsen som uppfyller föreskrivna krav.

Skatteverket har möjlighet att vid ett kontrollbesök fatta beslut om en begränsad revision för att kontrollera de handlingar i en verksamhet som har anknytning till personalen, t.ex. anställningsavtal och uppgifter om utbetald lön och annan ersättning. Vägrar näringsidkaren att lämna ut de handlingar som efterfrågas får Skatteverket förelägga denne att lämna ut handlingarna och, om förutsättningarna för det är uppfyllda, förena föreläggandet med vite.

Skatteverket ska ta ut kontrollavgift bl.a. om det vid ett kontrollbesök upptäcks att den som är skyldig att dokumentera identifikationsuppgifter i en personalliggare inte fullgör sin skyldighet. Om en kontrollavgift har beslutats ska den som beslutet gäller avhjälpa bristen inom skäligen tid.

### *Bör regelverket för personalliggare utvecklas ytterligare?*

Reglerna om personalliggare har varit i kraft under lång tid och har utvecklats sedan införandet genom att fler branscher har tillkommit. Det finns därför behov av en översyn av reglerna och deras effektivitet så att områden för förbättring kan identifieras. I samband med detta bör det även tas ställning till om regelverket bör omfatta fler, andra eller färre branscher än i dag.



Skatteverkets befogenhet att utföra kontrollbesök är ett viktigt verktyg för att upptäcka indikationer om oredovisade löner och intäkter. Kontrollbesöket kan bara avse kontroll av att den som är eller kan antas vara skyldig att föra personalliggare eller tillhandahålla utrustning så att en elektronisk personalliggare kan föras, fullgör sina eventuella skyldigheter. Det bör övervägas om kontrollbesök ska få utföras även av andra skäl. Det bör exempelvis övervägas om Skatteverket ska ges möjlighet att kontrollera uppgifter avseende förfluten tid för att jämföra med lämnade uppgifter i arbetsgivardeklarationen. I samband med ett kontrollbesök kan vidare misstankar uppstå om brister i andra avseenden, såsom omständigheter som tyder på arbetslivskriminalitet eller felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen. Exempelvis uppskattades i betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59 s. 93) att svartarbete medför felaktiga utbetalningar om 2,5–5,9 miljarder kronor per år. Det kan också uppstå misstankar om den faktiska identiteten på de personer som vistas på arbetsplatsen. Det finns risk för att personalliggaren innehåller personer med falska eller stulna identiteter som inte överensstämmer med de faktiska personerna på arbetsplatsen. Misstankar kan ge skäl för andra typer av kontrollåtgärder av andra myndigheter, antingen under ett gemensamt kontrollbesök eller i efterhand. Som tidigare nämnts samarbetar Skatteverket med åtta andra myndigheter för att motverka fusk, regelöverträdelse och arbetslivskriminalitet. Det ligger i sakens natur att de olika myndigheterna vid dessa kontroller har helt eller delvis olika befogenheter och uppdrag. Det bör övervägas om reglerna om personalliggare kan anpassas för att utgöra ett än effektivare verktyg i arbetet mot fusk, regelöverträdelse och arbetslivskriminalitet. Utredaren får inom dessa överväganden även komma med förslag på hur reglerna om personalliggare kan förenklas.

Utredaren ska därför

- analysera om regelverket för personalliggare fungerar på ett effektivt sätt och föreslå eventuella åtgärder för att öka effektiviteten samt motverka skatteundrandragande,
- ta ställning till om fler alternativt färre branscher bör omfattas av reglerna och, om det bedöms lämpligt att utöka eller reducera regelverket till fler eller färre branscher, föreslå vilka,

- ta ställning till om ändringar bör göras i regelverket för personalliggare för att effektivisera myndighetssamverkan mot fusk, regelöverträdelser och arbetslivskriminalitet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Om det bedöms nödvändigt får utredaren även ta upp och lämna förslag som rör andra närliggande frågor. Uppdraget ska redovisas senast den 30 augusti 2024.

### **Skyddet för den personliga integriteten enligt regeringsformen**

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Inskränkningar i det grundlagsfästa skyddet kan endast göras genom lag och bara under de förutsättningar som anges i 2 kap. 20–22 §§ regeringsformen. En utvidgning av regelverket för uppgifter på individnivå innebär att fler personuppgifter lämnas till myndigheterna. Även i förfarandena för rot- och rutarbeten, grön teknik och personalliggare förekommer personuppgifter i t.ex. kontrollärenden. Utvidgningar och ökade kontroller i dessa regelverk kräver därför noggranna överväganden där myndigheternas behov av att behandla personuppgifter vägs mot den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet.

### **Företagens regelbörda**

Den samlade regelgivningen ska bidra till bl.a. minskad arbetslivskriminalitet och begränsa risken för felaktiga utbetalningar. Arbetslivskriminalitet och felaktiga utbetalningar kan påverka konkurrensituationen på ett orättvist sätt. Bestämmelser om ökad kontroll kan innebära att företagens regelbörda och administrativa belastning ökar. Vid utformningen av nya eller ändrade regler behöver därför proportionalitetsbedömningar göras. Utredaren bör dessutom analysera kortsiktiga och långsiktiga effekter som förslagen kan väntas medföra för företagare och företagande och utforma reglerna med beaktande av

detta. Utredaren ska i sitt arbete beakta de mål för förenklingspolitiken som regeringen beslutat (skr. 2021/22:3).

Förordningen (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag syftar till att förenkla för företag att starta, driva och avveckla sin verksamhet genom att underlätta deras kontakter med och uppgiftslämnande till myndigheter. Vid utformningen av förslag ska utredningen beakta vad som anges i förordningen.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska, utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, även analysera vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för den personliga integriteten.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska, i den utsträckning som bedöms lämplig, samråda med och inhämta upplysningar från myndigheter och andra organisationer som berörs av frågorna, främst de myndigheter som ingår i den myndighetsgemensamma samverkan för att motverka arbetslivskriminalitet (Uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan, A2022/00333).

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, särskilt beredningen av förslagen i betänkandet Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2020:35) och utredningen Utvärdering av möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (Fi2021/02442).

Utredaren ska även hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom utredningsväsendet generellt och Delegationen mot arbetslivskriminalitet specifikt samt inom EU.

Uppdraget ska i den del som avser uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen delredovisas senast den 31 augusti 2023. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 30 augusti 2024.

(Finansdepartementet)

# Statens offentliga utredningar 2023

## Kronologisk förteckning

---

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottenfrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseför-sök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legalise-ringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihets-berövande påföljder för unga. Ju.
45. Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verk-samhet. Fi.
46. Jakt och fiske i renbetesland. LI.
47. En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. Fi.

# Statens offentliga utredningar 2023

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]

Översyn av entreprenörsansvaret. [26]

Genomförande av minimilönedirektivet. [36]

Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]

### Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten.  
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Ett förbättrat resegarantisystem. [33]

Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. [38]

En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]

En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]

Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. [45]

En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. [47].

### Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]

Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]

Kunskapskrav för permanent uppehålls-tillstånd. [25]

Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]

Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]

Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]

Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. [37]

En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. [44]

### Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]

Organisera för hållbar utveckling. [14]

Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]

### **Landsbygds- och infrastrukturdepartementet**

- Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]
- Förbud mot bottenrålning i marina skyddade områden. [20]
- Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. [27]
- Jakt och fiske i renbetesland. [46]

### **Socialdepartementet**

- Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]
- Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]
- Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]
- Patientöversikter inom EES och Sverige. [13]
- Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. [23]
- Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? [29]
- Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. [30]
- Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. [40]

### **Utbildningsdepartementet**

- Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. [19]
- Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. [21]
- Samhället mot skolattacker. [28]
- Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. [31]

### **Utrikesdepartementet**

- Ett modernare regelverk för legaliseringar, apostille och andra former av intyganden. [42]