

Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm

## Behovet av anpassningar till EU:s nya förordning om förenkling av kraven på framläggande av vissa officiella handlingar

Ju 2017/01978/L6

### 1 Sammanfattning

Skatteverket instämmer i utredarens slutsats att det inte behövs några författningsändringar för att avskaffa de formella kraven för berörda utländska handlingar som visas upp hos Skatteverket.

Skatteverket tillstyrker förslaget att utse verket och Polismyndigheten till behöriga myndigheter för tillämpningen av informationssystemet för den inre marknaden för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning EU 2016/1191 av den 6 juli 2016 om främjande av medborgares fria rörlighet genom förenkling av kraven på framläggande av vissa officiella handlingar i Europeiska unionen och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 (handlingsförordningen).

Skatteverket ifrågasätter om myndigheten är den mest lämpade myndigheten att vara behörig myndighet för tillämpningen av art 2 punkten 1 b handlingsförordningen som avser s.k. levnadsintyg.

Skatteverket har i princip inget att invända mot att verket får samordningsansvar för att bistå andra svenska myndigheter med att vidta behövliga åtgärder genom IMI-systemet beträffande sådana handlingar som faller inom Skatteverkets verksamhetsområden. Om förslaget innebär att Skatteverket ska ha ett samordningsansvar att bistå andra svenska myndigheter för samtliga officiella handlingar som ingår i tillämpningsområdet enligt art 2 anser Skatteverket att det behövs en översyn av att Skatteverket får behandla de övriga uppgifter i handlingar som idag inte ingår i Skatteverkets uppdrag.

Skatteverket kan inte i alla delar ta ställning till bedömningen att förslaget att utse Skatteverket till behörig myndighet enligt handlingsförordningen inte medför något behov av författningsändringar avseende sekretess.

Det finns inte tillräckligt underlag för att uppskatta förslagets samlade ekonomiska konsekvenser för Skatteverket.

## 2 Skatteverkets synpunkter

### 2.1 Formella krav på handlingar som omfattas av handlingsförfordningen (kap. 3)

Inom Sverige finns som regel inte något behov av att visa upp registerutdrag eller personbevis för att styrka olika folkbokföringshändelser vid kontakt med andra svenska myndigheter. Anledningen är att myndigheternas informationsbehov säkerställs genom aviseringar från Navet. Däremot finns ett starkt behov för en enskild person att visa upp ett svenskt registerutdrag och personbevis vid kontakt med en myndighet i annat land.

När det gäller utländska officiella handlingar som åberopas vid ett ärende inom folkbokföringsverksamheten hos Skatteverket är utgångspunkten att verket ska ha tillgång till en handling i original. En vidimerad kopia av originalet kan dock i många situationer vara fullt tillräckligt. En vidimerad kopia av en originalhandling kan därför som regel godtas om inte omständigheterna i det enskilda fallet föranleder annan bedömning. I några få typer av ärenden krävs dock att en handling alltid visas upp i original. Det finns även situationer när det kan räcka med en kopia som inte är vidimerad.

För civilståndshandlingar finns vissa rekommendationer om apostille och legalisering.

Skatteverket instämmer i utredarens slutsats att det inte behövs några författningsändringar för att avskaffa de formella kraven för berörda utländska handlingar som visas upp hos Skatteverket.

Nya interna administrativa rutiner kommer att behövas för utfärdande av vissa av de officiella handlingar som Skatteverket hanterar.

### 2.2 Informationssystemet för den inre marknaden IMI (kap. 4)

Skatteverket instämmer i bedömningen att huvuddelen av de officiella handlingar som innefattas av handlingsförfordningens tillämpningsområde utfärdas av verket. Skatteverket tillstyrker därför förslaget att utse Skatteverket till behörig myndighet och att också utse Polismyndigheten som hanterar utdrag ur belastningsregistret till behörig myndighet.

Officiella handlingar som fastställer förhållandet att en person är i livet innefattas enligt art 2 punkt 1 b i tillämpningsområdet för handlingsförfordningen. Levnadsintyg utfärdas inte av Skatteverket. De hanteras främst av Pensionsmyndigheten, men även Försäkringskassan. (Den som är bosatt utanför Sverige och har en pågående utbetalning från Pensionsmyndigheten eller Försäkringskassan måste lämna in ett levnadsintyg varje år för att utbetalningen ska fortsätta. Myndigheterna tillhandahåller levnadsintygsformulär till de personer som är bosatta utomlands och har en pågående utbetalning. De personer som berörs ska personligen söka upp t.ex. svensk ambassad eller konsulat eller de myndigheter som sköter socialförsäkringar eller befolkningsregister i bosättningslandet, eller vid besök i Sverige, Pensionsmyndighetens eller Försäkringskassans gemensamma servicekontor.

Handläggare på respektive ställe bekräftar genom underskrift på levnadsintyget att personen är vid liv. På motsvarande sätt kan utländska pensionsmyndigheter och myndigheter som sköter socialförsäkringar kräva att i andra medlemsstater bosatta personer ska lämna in levnadsintyg.)

Vid förfrågningar hos Skatteverket om levnadsintyg hänvisar Skatteupplysningen till Pensionsmyndigheten som hos servicekontoren stämplar och skriva under utländska levnadsintyg.

Pensionsmyndigheten har bilateralt informationsutbyte med motsvarade myndigheter i medlemsstaterna om registrerade personer som är utflyttade lever eller är avlidna. Enligt uppgift från Pensionsmyndigheten hanteras informationsutbytet elektroniskt med vissa länder, det rör sig om ca 100 000 ärenden. För övriga länder hanteras levnadsintyg på papper i ca 60 000 ärenden.

Skatteverket anser att det är tveksamt om verket är den bäst lämpade myndigheten att vara behörig myndighet för levnadsintygen som Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan hanterar. Särskilt Pensionsmyndigheten har kunskap och redan etablerade kontakter med utländska myndigheter om levnadsintygen. Informationsutbytet borde underlättas och bli snabbare om det sker direkt i IMI och inte genom Skatteverket. Att ansluta ytterligare en myndighet till IMI-systemet torde inte innebära några nämnvärda konsekvenser.

Skatteverket har i princip inga invändningar mot att utses som samordnare för att bistå andra myndigheter med förfrågningar. Det kan dock ifrågasättas om det är effektivt att Skatteverket utför kontrollåtgärder för de svenska myndigheter som har en stor volym handlingar som behöver kontrolleras. Skatteverket anser vidare att det behöver förtydligas om samordningsansvaret i praktiken bör gälla sådana officiella handlingar som avses i artikel 2 punkterna 1 b och 1 m i handlingsförordningen, dvs. de handlingar som utfärdas av Pensionsmyndigheten/Försäkringskassan och Polismyndigheten.

### **2.3 Sekretess och skydd av personuppgifter (kap. 5)**

Handlingsförordningen har två olika syften. Det ena är att underlätta medborgarnas fria rörlighet genom att förenkla de administrativa kraven när de i en medlemsstat ska presentera vissa officiella handlingar som har utfärdats av myndigheter i en annan medlemsstat. Detta syfte framgår av beaktandesats 1 till förordningen. Av beaktandesats 34 framgår att det specifika syftet med utbyte eller överföring av information och handlingar är kontroll av officiella handlingars äkthet via IMI. Denna kontroll bör endast utföras inom myndigheters respektive behörighetsområde. Av beaktandesats 30 kan utläsas att lämpliga skyddsåtgärder bör införas för att förebygga bedrägerier och förfalskning av officiella handlingar som rör sig mellan medlemsstaterna.

När en myndighet i en medlemsstat lämnar en skriftlig begäran jämte en kopia av den ifrågasatta officiella handlingen till behöriga myndigheter i Sverige kommer handlingarna att vara allmänna handlingar som på begäran kan komma att lämnas ut såvida det inte finns

tillämpliga sekretessbestämmelser. Intresset för utlämnande av handlingar i dessa kontrollärenden kan sannolikt komma att öka. Av art 21 och art 22 framgår att tillgängligheten för allmänheten av information om tillämpningen av handlingsförfordningen och vilka myndigheter som är behöriga myndigheter ska ökas genom lämpliga åtgärder, bl.a. genom information på den europeiska e-juridikportalen och medlemsstaternas webbplatser.

Skatteverket delar utredarens uppfattning att de flesta handlingar som det rör sig om innehåller uppgifter om enskilds personliga förhållanden som inte torde vara sekretessbelagda i Sverige men som kan behöva sekretessprövas. Det kan t.ex. hända att uppgifter motsvarande skyddade personuppgifter förekommer i handlingarna. Skatteverket kan inte helt utesluta att officiella handlingar från andra medlemsstater innehåller uppgifter utöver själva konstaterandet av ett rättsförhållande. Vad som avses är ett slags överskottsinformation, uppgifter om enskilds personliga förhållanden, som inte förekommer i motsvarande handlingar som utfärdats i Sverige och som kan vara sekretessbelagda. Dessa situationer är inte en konsekvens av förslaget men omfattningen av de bedömningar som måste göras kan möjligen påverkas av användningen av IMI-systemet.

Ett särskilt förhållande ur integritetssynpunkt som tillämpningen av handlingsförfordningen medför men som inte har behandlats i utredningen är att det inte endast är uppgifterna om den enskildes personliga förhållanden i sig som kan vara skyddsvärda utan att uppgifterna förekommer i verksamhet med kontroll. Det ska enligt art 14 föreligga rimligt tvivel angående den officiella handlingens äkthet för att åtgärder ska vidtas. I flera fall är det ju den enskilde som har åberopat den ifrågasatta handlingen. Skatteverket anser att det är motiverat med en översyn av frågan och att det behövs överväganden om hur avvägningen bör göras mellan integritetsintresset och insynsintresset.

När Skatteverket i sin föreslagna samordningsroll ska bistå svenska myndigheter med begäran om information om handlingar som utfärdats i andra medlemsstater kommer andra sekretessfrågor att bli aktuella. Som utredaren anger så finns det i 10 kap. OSL en rad sekretessbrytande bestämmelser som Skatteverket bedömer kan vara tillämpliga för det fall en handling eller uppgift skulle anses omfattas av sekretess och därmed påverka en myndighets möjlighet att lämna ut uppgifter/handlingen till någon av de behöriga myndigheterna för kontroll i IMI. Bestämmelsen om s.k. nödvändigt uppgiftslämnande i 10 kap. 2 § OSL, dvs. uppgiftslämnande får ske då det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL medger efter en intresseavvägning att sekretessbelagda uppgifter får lämnas ut. Det ska då vara uppenbart att uppgifterna får lämnas ut för att bestämmelsen ska vara tillämplig. I ett ställningstagande från Skatteverket den 16 november 2009, dnr 131 836430-09/119, som gäller tillämpligheten av 10 kap. 28 § första stycket OSL anser Skatteverket att uppgiftsskyldighet som följer av en EU-förordning bryter sekretess. Skatteverket delar utredarens bedömning i denna del att det saknas skäl, i varje fall för närvarande, att föreslå författningsändringar om sekretess med anledning av förslaget.

Om uppdraget som samordnande myndighet ska avse samtliga officiella handlingar inom förordningens tillämpningsområde vill Skatteverket framhålla att det också behövs en översyn av om Skatteverket får behandla de övriga uppgifter som idag inte ingår i Skatteverkets uppdrag.

## 2.4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (kap.6)

Skatteverket har inget att invända mot förslaget till datum för ikraftträdande.

## 2.5 Konsekvenser (kap. 7)

Utredaren anger att det är ogörligt att överblicka exakt vilka utländska handlingar som kan komma att läggas fram för svenska myndigheter, hur de är utformade och vilka uppgifter de kan innehålla. Utredning saknas om omfattningen av antalet begäran och bifogade handlingar som kan bli ifrågasatta av såväl utländska som svenska myndigheter. Skatteverket utgår från att det redan nu görs förfrågningar om handlingars äkthet mellan myndigheterna i medlemsstaterna. Men antalet kan antas öka påtagligt genom ikraftträdandet av förordningen, dels genom att användningen av IMI-systemet underlättar informationsutbytet, dels genom ökad information till allmänheten. Konsekvenserna av förslaget att utse Skatteverket till både behörig myndighet och samordnare påverkas av om fler myndigheter utses till behöriga myndigheter och om samordningsansvaret t.ex. i de delar som avser handlingar som utfärdas av de andra behöriga myndigheterna i praktiken kan begränsas. Samordningsansvaret kommer med tanke på de korta tidsfrister som ska beaktas med sannolikhet innebära en påtaglig belastning för Skatteverket. Belastningen på Skatteverkets resurser bör bli mindre om verket inte behöver hantera begäran om information om handlingar som gäller noteringar i kriminalregister och levnadsintygen.

Skatteverkets IT-avdelning har inte identifierat att det uppkommer några ökade kostnader för systemutveckling och systemunderhåll. IMI-systemet ansvarar EU-kommissionen för.

För vissa av de åtgärder som enligt förordningen bör vidtas, t.ex. lämpliga skyddsåtgärder för att förebygga bedrägerier och förfalskning av officiella handlingar (beaktandesats 30), mallar för de mest använda officiella handlingarna eller information om en handlingens kännetecken (beaktandesats 51) och förmedling av anonymiserade versioner av förfalskade handlingar som upptäckts (beaktandesats 52) är det inte tydligt utpekade vilken myndighet som har ansvaret varför inga ekonomiska konsekvenser av dessa åtgärder kan uppskattas.

Översättning av utländska handlingar i folkbokföringsärenden tar stora resurser i anspråk. De föreslagna standardformulären med översättningshjälp kommer att vara en gott stöd vid bedömningen av handlingar från andra medlemsstater och bör sänka kostnaderna för översättningar. Men det kan också antas att antalet personer som kommer att begära att ett flerspråkigt standardformulär bifogas till officiella handlingen blir stort. Även denna hantering kommer att ianspråka Skatteverkets resurser.

Behandlingen av personuppgifter i IMI är reglerad i EU nr 1024/2012 förordningen om administrativt samarbete genom informationssystemet för inre marknaden. Skatteverket är som behörig myndighet i IMI sedan tidigare registeransvarig för de uppgiftsbehandlingar som verket redan hanterar i IMI. Ansvaret utökas genom förslaget. Skatteverket behöver

mot bakgrund av art 18 i förordningen gå igenom de skyldigheter avseende information till registrerade som framöver kommer att följa vid jämförelse med art 15 i EU:s nya dataskyddsförordning i anledning av IMI-användningen.

## **2.6 Författningstext av teknisk natur (kap. 1 och 8)**

Förslaget till ändring i myndigheternas instruktioner har utformats med bestämmelserna i 35 c § kulturmiljöförordningen (1988:1188) som förebild, dvs. bestämmelser som inte är placerade i en instruktion för en myndighet. Skatteverket anser att utformningen av ändringen i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket bör kunna begränsas till innehållet i första och andra styckena i den föreslagna paragrafen 11 a §. Om samordningsansvaret inte ska gälla för handlingar som berör Polismyndigheten och eventuell annan behörig myndighet bör detta framgå av andra stycket.