

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Remiss av betänkandet Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68)

Ju2024/02070

1 Sammanfattning

Skatteverket kan konstatera att andra myndigheter i många fall har behov av att få veta om en folkbokförd person har uppehållstillstånd i Sverige. Det bör dock utredas närmare om den föreslagna lösningen, att Skatteverket ska registrera uppgift om uppehållstillstånd, är ett effektivt sätt att uppnå syftet med förslaget. Eftersom ärenden om uppehållstillstånd handläggs av Migrationsverket kommer Skatteverket enbart kunna informera om tillstånd finns eller inte vilket innebär att den andra myndigheten ändå kan behöva ta kontakt med Migrationsverket för mer information. Vidare kan IT-utveckling krävas hos den mottagande myndigheten för att uppgiften ska synas hos den. Förslagen om att registrera uppehållstillstånd i folkbokföringsdatabasen bör därmed inte genomföras i sin nuvarande utformning utan ytterligare utredning.

Skatteverket instämmer inte i utredningens förslag att personer som beviljas uppehållstillstånd ska upphöra att omfattas av mottagandelagen om och när Skatteverket fattar beslut om folkbokföring. Skatteverket förordar istället att folkbokföringsdatum ska gälla som brytpunkt. Om utredningens förslag ändå införs lämnar Skatteverket synpunkter på den föreslagna lagtexten för att undvika oklarheter om vad begreppet folkbokförd innebär.

Skatteverket har inga invändningar mot förslaget att Skatteverket ska underrätta Migrationsverket när en person som omfattas av mottagandelagen folkbokförs. Skatteverket lämnar dock vissa synpunkter på förslaget, bland annat behöver det förtydligas vilka folkbokföringsbeslut som avses i bestämmelsen.

Skatteverket delar inte utredningens bedömning att uppdraget att registrera och hålla uppgiften om uppehållstillstånd i folkbokföringsdatabasen uppdaterad bör kunna ske inom myndighetens ekonomiska ram för registervård. Detta förslag och övriga förslag i betänkandet innebär att större resurser kommer att krävas av Skatteverket. De ekonomiska konsekvenserna för att genomföra förslagen i betänkandet estimeras till en engångskostnad om cirka 12,5 miljoner kronor och en årlig kostnad om cirka 10 miljoner kronor.

Skatteverket lämnar synpunkter på de förslag i betänkandet som berör myndighetens verksamhet. Skatteverket poängterar att det kan finnas ytterligare områden som kan komma att behöva utredas närmare ur ett folkbokföringsperspektiv eftersom myndigheten inte varit delaktig i framtagandet av de förslag som utredningen föreslår. Förslag som inte rör Skatteverkets verksamhet har Skatteverket inte några synpunkter på.

2 Skatteverkets synpunkter

Skatteverket har förståelse för att andra myndigheter i många fall har behov av att få veta om en folkbokförd person har uppehållstillstånd i Sverige. Skatteverket konstaterar dock att utredningen inte har specificerat omfattningen av registreringen eller analyserat konsekvenserna av förslaget för Skatteverket. Se nedan avsnitt 2.3.

För det fall att de förslag som lämnas i utredningen om informationsöverföring genomförs föreslår Skatteverket att det bör överlämnas till Skatteverket och respektive myndighet att komma överens om modell och teknisk lösning för utlämnandet. Frågan om på vilket sätt som andra myndigheter ska ta del av uppgifter i folkbokföringsdatabasen via Navet tas upp i betänkandet (11.2.6 och 11.3.4). Betänkandet föreslår till exempel att Skatteverkets föreslagna underrättelseskyldighet i 23 § mottagandeförordningen ska lösas inom ramen för nuvarande bestämmelser om direktåtkomst (s. 582). Även om 2 kap. 8 § lag (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (FdbL) medger direktåtkomst för myndigheter under vissa förutsättningar, distribuerar Skatteverket regelmässigt folkbokföringsuppgifter till andra myndigheter via utlämnande på medium för automatiserad behandling via Navet. Utlämnande bör enligt Skatteverkets uppfattning i första hand ske på medium för automatiserad behandling, d.v.s. genom annat elektroniskt utlämnande än genom direktåtkomst.

2.1 Vilka som omfattas av lagen – Mottagandelagens tillämpningsområde och undantag från lagens tillämpningsområde (avsnitt 4.2.1, 4.3.2 och 4.4.1)

Den föreslagna utformningen av lagtexten skapar en egen definition av vad begreppet folkbokförd är. Av folkbokföringslagen (1991:481), FOL, framgår från vilket datum folkbokföringen gäller för person som flyttar till Sverige. Normalt gäller folkbokföring från datum för inflyttning eller anmälan (35 § FOL). Det är därför olämpligt att mottagandelagen har en egen definition ("utlänningar som avses i första stycket 1 och 2 anses vara folkbokförda från dagen för Skatteverkets beslut"). Skatteverket instämmer därför inte i utredningens förslag att personer som beviljas uppehållstillstånd ska upphöra att omfattas av mottagandelagen om och när Skatteverket fattar beslut om folkbokföring. Skatteverket förordar istället att folkbokföringsdatum ska gälla som brytpunkt.

Skatteverket vill också lyfta att för det fall folkbokföringsdatum istället används som brytpunkt torde det inte finnas något behov av den i 23 § mottagandeförordningen föreslagna uppgiftsskyldigheten för Skatteverket att informera Migrationsverket när beslut fattas om folkbokföring för en utlänning som omfattas av mottagandelagen.

Om förslaget ändå införs föreslår Skatteverket att bestämmelsen i den föreslagna 3 § mottagandelagens första och andra stycke justeras enligt följande:

- Utlänningar upphör att omfattas av lagen
1. när de samtidigt har uppehållstillstånd och *har beslutats vara* folkbokförda här i landet, eller,
 2. när de samtidigt har uppehållsrätt och *har beslutats vara* folkbokförda här i landet, eller,
 3. om de inte har uppehållstillstånd, när de lämnar landet.

~~Utlänningar som avses i första stycket 1 och 2 anses vara folkbokförda från dagen för Skatteverkets beslut~~

Skatteverket noterar att även bestämmelsen i den föreslagna 5 § mottagandelagen anger rekvisitet ”är folkbokförda”. Skatteverket föreslår att rekvisitet ”är folkbokförda” i 5 § förtydligas så att det framgår om det utgår från 35 § FOL eller ej. Det framgår inte av avsnitt 4.4.1 vad som avses trots en liknande formulering som i den föreslagna 3 §.

2.2 Informationsöverföring gällande personer som omfattas av mottagandelagen – Skatteverket (avsnitt 11.2.6)

Skatteverket anser att underrättelseskyldigheten i 23 § förslag till mottagandeförordning är oklart formulerad eftersom det inte tydligt framgår vilka folkbokföringsbeslut som omfattas av skyldigheten. Skatteverket tolkar utredningen som att bestämmelsen avser beslut efter anmälan om flytt till Sverige men detta framgår inte av den föreslagna lagtexten. Oklarheten riskerar att vålla tillämpningsproblem. Folkbokföringsverksamheten fattar flera olika typer av beslut om folkbokföring, till exempel beslut om att avregistrera person som utflyttad och beslut om folkbokföring efter flytt inom landet. Det är viktigt att utforma en bestämmelse som tydligt pekar ut när skyldigheten inträffar och vilka uppgifter som skyldigheten omfattar.

Skatteverket vill understryka att den föreslagna ordningen förutsätter att Skatteverket har uppgift om att en utlänning vid tidpunkten för anmälan om flytt till Sverige omfattas av mottagandelagen. Detta antagande stämmer inte eftersom Skatteverket normalt inte får information om att en utlänning omfattas av mottagandelagen i en anmälan om flytt till Sverige. Skatteverket har för sin ärendehandläggning inte behov av information om att en utlänning omfattas av den föreslagna mottagandelagen och det är därmed inte något som verket skulle utreda. Någon underrättelse till Migrationsverket kommer därmed, utifrån nuvarande utformning av förslaget, inte att ske i majoriteten av alla ärenden om folkbokföring efter anmälan om flytt till Sverige, trots den föreslagna underrättelseskyldigheten.

2.3 Åtgärder för bättre informationsöverföring – Uppgift om uppehållstillstånd ska anges i folkbokföringsdatabasen (avsnitt 11.3.4)

2.3.1 Registrera uppgift om uppehållstillstånd i folkbokföringsdatabasen

Inledningsvis vill Skatteverket påtala att utredningen inte har berört frågan om rättslig grund gällande Skatteverkets behandling av uppgift om uppehållstillstånd. En grundläggande förutsättning för att en behandling ska vara tillåten är att det finns en rättslig grund (artikel 6.1 och 6.3 i EU:s dataskyddsförordning). Resonemang kring rättslig grund för behandlingen bör beröras i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Skatteverket gör oaktat detta bedömningen att rättslig grund finns genom 1 § FOL och ser därmed inte något hinder mot att behandla en sådan uppgift i enlighet med det resonemang som utredningen för. Skatteverket vill dock påtala att om verket ska börja registrera uppgift om uppehållstillstånd kommer uppgiften att registreras och förmedlas av två olika myndigheter.

Genom att även Skatteverket registrerar uppgiften blir verket också ansvarig för informationen. Verket ser att det finns en stor risk att myndigheter och enskilda kommer att vända sig till Skatteverket med frågor om uppehållstillstånd, ett område där Skatteverket har begränsad kompetens och erfarenhet. Normalt bör en sådan uppgift hämtas direkt från beslutande myndighet, i detta fall Migrationsverket.

Eftersom ärenden om uppehållstillstånd handläggs av Migrationsverket har Skatteverket inte heller möjlighet att förmedla information om bakgrund till beslut om uppehållstillstånd. Även om att en annan myndighet kan få uppgift om uppehållstillstånd från Skatteverket kan den myndigheten ändå behöva kontakta Migrationsverket för att få mer information. Vidare kan IT-utveckling krävas hos den mottagande myndigheten för att uppgiften ska synas hos den. Sammanfattningsvis bör det därför närmare utredas om den föreslagna lösningen är ett effektivt sätt att uppnå syftet med förslaget.

Av betänkandet framgår att uppgift om uppehållstillstånd inte ska få användas som sökbegrepp. Skatteverket har inga invändningar mot förslaget men kan konstatera att utredningen inte har lämnat något författningsförslag i betänkandet som avspeglar förslaget. Skatteverket föreslår därför att uppgiften läggs till i 2 kap. 10 § FdbL, den bestämmelse som reglerar uppgifter som inte får användas som sökbegrepp. Skatteverket föreslår följande utformning av bestämmelsens första stycke:

Vid sökning i databasen får uppgifter som avses i 3 § första stycket 5, 11, 12, 17 och 22 inte användas som sökbegrepp.

Slutligen noterar Skatteverket att förslaget är formulerat som en registrering av uppgift om uppehållstillstånd, men att det även inbegriper personer som vistas lagligt i Sverige i väntan på fortsatt uppehållstillstånd, statusförklaring eller ställning som varaktigt bosatt varvid den föreslagna beskrivningen av uppgiften som får registreras enligt 2 kap. 3 § p. 22 FdbL blir något missvisande.

2.3.2 Migrationsverkets underrättelseskyldighet om uppehållstillstånd till Skatteverket

Skatteverket har inga invändningar mot att förslaget genomförs men har synpunkter på förslaget och lagtextens utformning.

Ska uppgifterna aviseras via Navet är det av största vikt att uppgifterna är korrekta och det är därför viktigt att Migrationsverket även ska underrätta Skatteverket när en folkbokförd person beviljas uppehållstillstånd efter att under en tid ha saknat tillstånd, och inte bara när en person inte längre har ett uppehållstillstånd. Detsamma gäller de barn som efter födelse folkbokförs med stöd av 2 § FOL. Skatteverket kan inte se att utredningen berört detta ur ett rättsligt perspektiv, t.ex. i ljuset av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Det är enbart uppehållstillstånd för folkbokförda personer som föreslås registreras i folkbokföringsdatabasen. Skatteverket noterar att bestämmelsen i sin nuvarande utformning inte är begränsad till att enbart gälla personer som är folkbokförda. Det är viktigt att den

föreslagna bestämmelsen utformas utifrån syftet med Migrationsverkets underrättelseskyldighet.

Skatteverket vill också understryka att det är viktigt att titta närmare på om, och eventuellt hur, en registrering av uppgift om uppehållstillstånd ska göras för de som redan är folkbokförda vid den tidpunkt då lagen föreslås träda i kraft. Det framgår inte av förslaget huruvida redan folkbokförda ska ha uppgift om uppehållstillstånd registrerad i folkbokföringsdatabasen eller inte. Om en grundläggning av uppgifter i folkbokföringsdatabasen om uppehållstillstånd inte görs riskerar Skatteverket att avisera ut felaktig uppgift om uppehållstillstånd för redan folkbokförda utlänningar.

Av betänkandet framgår att Migrationsverket ska underrätta Skatteverket omedelbart när uppehållstillståndet löper ut. Hur snabbt underrättelsen ska ske framgår dock inte av den föreslagna lagtexten. Skatteverket vill här påtala att uppgifter i Navet aviseras ut löpande i samhället och om uppgift om uppehållstillstånd ska aviseras är det avgörande att uppgiften omedelbart når Skatteverket så att inte felaktiga uppgifter aviseras om huruvida en person har uppehållstillstånd eller inte.

3 Konsekvenser för Skatteverket

Skatteverkets kostnader för systemutveckling beräknas till en engångskostnad på cirka 12,5 miljoner kronor och sedan tillkommer en årlig kostnad på cirka 10 miljoner kronor i främst personalresurser. Skatteverket har inte beräknat kostnader för systemutveckling och underhåll i de delar utredningen inte har lämnat några förslag, exempelvis grundläggning av uppehållstillstånd. Det är svårt att överblicka de kostnader förslagen är förenade med eftersom det kvarstår ytterligare utredning innan förslagen kan genomföras, kostnadsberäkningarna är därmed preliminära.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm som förankrat beslutet med styrelsen. Svaret har föredragits av rättslig expert, Maria Kwicklund. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Fredrik Holmberg, rättschefen Michael Erliksson, avdelningschefen Michael Högback, enhetschefen Cecilia Asker, sektionschefen Anne Charlotte Hakefjäll och rättslig expert Sandra Hedberg.


Katrin Westling Palm