



Genomförande av det nya EU-direktivet om administrativt samarbete i fråga om beskattning

Till skatteutskottet

Skatteutskottet beslutade den 15 november 2012 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 2012/13:4 Genomförande av det nya EU-direktivet om administrativt samarbete i fråga om beskattning.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till att avse frågor inom utskottets beredningsområde.

Utskottets överväganden

Propositionen

Det s.k. handräckningsdirektivet syftar till att genom administrativt samarbete förstärka medlemsstaternas möjligheter att få information om och beskatta t.ex. oredovisade inkomster. Vilka upplysningar som ska utbytas – automatiskt, på begäran och utan föregående begäran – framgår närmare av 8–15 §§ den föreslagna lagen om administrativt samarbete inom Europeiska unionen i fråga om beskattning (prop. s. 8 f.). Direktivet antogs vid Ekofinrådets möte den 15 februari 2011 och ska börja tillämpas i medlemsstaterna den 1 januari 2013.

Svenska sekretessbestämmelser ska tillämpas på upplysningar som Skatteverket förfogar över på grund av samarbete enligt direktivet. Detta följer direkt av bestämmelserna i 27 kap. 1, 2, 4 och 5 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

I artikel 23 i direktivet finns bestämmelser om att medlemsstaterna ska undersöka och utvärdera hur det administrativa samarbetet enligt direktivet fungerar samt lämna upplysningar och utvärderingar till kommissionen. För Sveriges del kommer Skatteverket i egenskap av behörig myndighet att hantera alla ärenden om samarbete enligt direktivet. Upplysningar som lämnats till kommissionen av en medlemsstat samt alla rapporter eller dokument som utarbetats av kommissionen med användning av sådana upplysningar får lämnas till övriga medlemsstater. De rapporter och dokument som utarbetats av kommissionen får endast användas av medlemsstaterna för analysändamål.

Uppgifterna i dessa rapporter och dokument är i huvudsak av statistiskt slag. Uppgifter om enskilda personer torde normalt inte förekomma i de av medlemsstaterna upprättade upplysningarna eller de av kommissionen utarbetade rapporterna och dokumenten.

I artikel 23.6 föreskrivs att de upplysningar som medlemsstaterna ska lämna till kommissionen för utvärdering ska omfattas av samma sekretess som liknande upplysningar ges enligt nationell lagstiftning. De rapporter och dokument som utarbetas av kommissionen på grundval av upplysningarna får inte offentliggöras eller göras tillgängliga för någon annan person eller något annat organ utan kommissionens uttryckliga samtycke.

I propositionen föreslås att när det gäller upplysningar som ursprungligen härrör från andra medlemsstater ska sekretess gälla om det kan antas att myndighetens (Skatteverkets) möjlighet att utvärdera samarbetet motverkas om uppgiften röjs. Bestämmelsen har således ett rakt skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att sekretess bara gäller om det kan antas att en viss skada uppstår om uppgiften lämnas ut. Vidare har bestämmelsen sin motsvarighet i andra bestämmelser i 17 kap. OSL med rubriken Sekretess till skydd främst för myndigheters verksamhet för inspek-

tion, kontroll eller annan tillsyn. Enligt dessa bestämmelser har tystnadsplikten inte företräde framför den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Regeringen anser att det saknas skäl till en avvikande ordning i det nu aktuella ärendet. För uppgifter som förekommer i kommissionens rapporter och andra dokument föreslås att sekretess ska gälla om inte kommissionen har lämnat sitt samtycke till att dessa uppgifter röjs. Den föreslagna bestämmelsen medger alltså inte någon skadebedömning (absolut sekretess). Tystnadsplikten föreslås, efter en jämförelse med en likartad bestämmelse i OSL, ha företräde framför meddelarfriheten.

Av propositionen framgår sammanfattningsvis följande. Som svar på frågan om nu gällande svensk sekretessreglering är tillräcklig i förhållande till direktivets krav på sekretess anför regeringen att liknande svenska upplysningar normalt inte omfattas av sekretess. Man skulle därför kunna argumentera för att uppgifterna inte skulle behöva omfattas av något sekretesskydd. En tolkning som innebär att de nu aktuella uppgifterna från medlemsstaterna i obearbetad form inte alls behöver skyddas medan uppgifterna i bearbetad form ska omfattas av absolut sekretess om inte samtycke lämnas av kommissionen kan dock enligt regeringen knappast anses förenligt med direktivets syfte. Det föreslås därför att både upplysningarna och rapporterna ska omfattas av sekretess.

I propositionen anför regeringen när det gäller *behovet* av en reglering skyldigheten att genomföra direktivet. Denna skyldighet medför en grund att införa sekretessbestämmelsen med hänsyn till skyddet för rikets förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Vidare anför regeringen att följderna av att inte införa en sekretessbestämmelse kan bli att svenska myndigheters möjlighet att bedriva effektivt kontroll- och tillsynsarbete försvåras. *Föremålet* för sekretessen är uppgifter i sådana upplysningar som andra medlemsstater lämnat till kommissionen och uppgifter i sådana rapporter eller andra dokument som utarbetats av kommissionen med anledning av upplysningarna från medlemsstaterna. Bestämmelsens *tillämpningsområde* begränsas till sådan verksamhet som avses i direktivet.

När det gäller upplysningar från andra medlemsstater bör, som nämnts ovan, sekretess enligt regeringen inte gälla i samtliga fall som kommissionen överlämnar upplysningar från andra medlemsstater. Regeringen föreslår ett rakt *skaderekvisit* av innebörden att sekretess ska gälla om det kan antas att myndighetens (Skatteverkets) möjlighet att utvärdera samarbetet motverkas om uppgiften röjs. Vid bedömningen av om skaderekvisitet är uppfyllt bör bl.a. kunna vägas in vilken effekt ett offentliggörande av uppgiften skulle kunna antas få på det framtida informationsutbytet. I det sammanhanget bör man enligt regeringen beakta vilket sekretesskydd uppgifterna har hos den stat som har lämnat dem.

När det gäller rapporter från kommissionen fordras en sekretessbestämmelse som tar hänsyn till kommissionens vilja i fråga om offentlighet. Ett sådant förfarande utgör ett undantag från huvudregeln vid tillämpningen av

OSL, dvs. att den som lämnat uppgiften inte har något inflytande över resultatet av en myndighets självständiga sekretessprövning. Det finns undantag från denna huvudregel, och regeringen föreslår ett sådant här. Sekretess kommer därför att föreligga för de aktuella uppgifterna om inte kommissionen har samtyckt till att uppgifterna röjs. Utan ett sådant samtycke kommer således *absolut sekretess* att gälla för uppgifterna.

Enligt förslaget placeras sekretessbestämmelsen i 17 kap. OSL och sekretessen ska gälla i 40 år.

Lagrådet har ifrågasatt behovet av att sekretessreglera uppgifter i sådana upplysningar som andra medlemsstater har lämnat till kommissionen. Det torde dock, enligt Lagrådet, vara ofrånkomligt att ett utlämnande från Sverige av en analysrapport utan att kommissionen samtyckt till det skulle orsaka betydande störningar i förhållande till EU-samarbetet, och det kan då hävdas att ett sådant förfarande skulle störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser. En sekretessbestämmelse som tar sikte på rapporterna m.m. torde därför enligt Lagrådet vara ofrånkomlig. Mot bakgrund av grunden för en sådan bestämmelse bör den placeras i 15 kap. OSL om sekretess till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer. Lagrådet ifrågasätter som nämnts behovet av sekretessreglering av uppgifter i sådana upplysningar som andra medlemsstater lämnat, men, säger Lagrådet, om den anses nödvändig bör även den, eftersom den vad gäller motivet för sekretess är så starkt kopplad till den andra delen av bestämmelsen om kommissionens rapporter, placeras i 15 kap.

Lagrådet förordar att frågan blir föremål för fortsatta överväganden.

I propositionen har regeringen som svar på att Lagrådet ifrågasatt behovet anfört att den anser att det föreligger en skyldighet enligt direktivet att kunna skydda även upplysningar som lämnats av andra medlemsstater samt att avsaknaden av sekretessreglering skulle kunna få negativa effekter för svenska myndigheters tillsyns- och kontrollarbete. Det är således, enligt regeringen, nödvändigt att införa en ny bestämmelse i OSL till skydd för aktuella uppgifter.

När det gäller bestämmelsens placering hänvisar regeringen till att grunden för sekretessen dels är hänsyn till rikets förhållande till andra stater (15 kap.), dels skyddet för myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn (17 kap.). Regeringen pekar på att det i 17 kap. finns bestämmelser som tar sikte på båda grunderna och att rubriken numera lyder Sekretess till skydd *främst* för myndigheters verksamhet, inspektion, kontroll och annan tillsyn. Regeringen anser därför att en placering i 17 kap. är mer förenlig med lagens systematik än om den placeras i 15 kap.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att de föreslagna ändringarna i OSL föränleds av ett EU-direktiv. Det föreligger sålunda en skyldighet för Sverige att anpassa de nationella bestämmelserna till direktivet när genomförandetiden gått ut.

Enligt utskottets mening är det olyckligt att direktivet har fått den utformningen att absolut sekretess kommer att gälla för kommissionens rapporter och dokument om inte kommissionen ger sitt uttryckliga samtycke till att de offentliggörs. Det innebär att de svenska myndigheterna inte får något utrymme för att göra en självständig sekretessprövning.

I propositionen föreslås vidare att tystnadsplikten ska ha företräde framför meddelarfriheten när det gäller kommissionens rapporter och dokument. Som grundprincip bör gälla att stor återhållsamhet alltid bör iakttas vid prövningen av om undantag från meddelarfriheten ska göras i ett särskilt fall.

Inskränkningar i meddelarfriheten bör således föregås av noggranna överväganden. Några sådana överväganden görs inte i propositionen. Mot den bakgrunden anser utskottet att skatteutskottet ska avstyrka lagförslaget om inskränkning i meddelarfriheten.

Vikten av att uppmärksamma den långtgående svenska meddelarfriheten under förhandlingsarbetet kan enligt utskottet inte nog understrykas. Utskottet utgår också från att det i kommande lagstiftningsärenden lämnas noggranna överväganden om en inskränkning av meddelarfriheten föreslås. Detsamma gäller sekretessbestämmelsernas utformning.

Utskottet kan konstatera att detta inte är det enda exemplet på långtgående sekretessbestämmelser – och inte heller inskränkningar i meddelarfriheten – som utgör ett resultat av olika EU-rättsakter. Utskottet avser att initiera en systematisk översyn av vilka inskränkningar av detta slag som på senare år genomförts och på vilka grunder.

I övrigt har utskottet inte något att anföra vad gäller förslaget utifrån de utgångspunkter konstitutionsutskottet har att beakta.

Stockholm den 22 november 2012

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Björn von Sydow (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elinderson (M), Billy Gustafsson (S), Phia Andersson (S), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Kajsa Lunderquist (M), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mølleby (V), Ann-Britt Åsebol (M), Lena Sommestad (S) och Mathias Sundin (FP).

Avvikande mening

Avvikande mening (M, FP, C, KD)

Per Bill (M), Andreas Norlén (M), Lars Elinderson (M), Per-Ingvar Johnson (C), Kajsa Lunderquist (M), Tuve Skånberg (KD), Ann-Britt Åsebol (M) och Mathias Sundin (FP) anför:

Vi konstaterar att de föreslagna ändringarna i OSL föranleds av ett EU-direktiv. Det föreligger sålunda en skyldighet för Sverige att anpassa de nationella bestämmelserna till direktivet när genomförandetiden gått ut. De föreslagna sekretessbestämmelserna får anses vara utformade på ett sådant sätt att direktivet genomförs i svensk lagstiftning.

Liksom utskottet vill vi emellertid framhålla att det är olyckligt att direktivet fått den utformningen att absolut sekretess kommer att gälla för kommissionens rapporter och dokument om inte kommissionen – med stöd av bestämmelserna i EU:s öppenhetsförordning – ger sitt uttryckliga samtycke till att de offentliggörs. Det innebär att de svenska myndigheterna inte får något utrymme för att göra en självständig sekretessprövning. Vikten av att under förhandlingsarbetet eftersträva väl avvägda sekretessbestämmelser bör därför framhållas.

Vidare noterar vi att tystnadsplikten föreslås få företräde framför meddelarfriheten när det gäller innehållet i kommissionens rapporter och dokument. Inskränkningar i meddelarfriheten bör enligt vår uppfattning föregås av noggranna överväganden. Artikel 23.6 andra stycket i direktivet lyder på följande sätt: *”De rapporter och dokument som utarbetats av kommissionen och som avses i denna punkt får endast användas av medlemsstaterna för analysändamål men får inte offentliggöras eller göras tillgängliga för någon annan person eller något annat organ utan kommissionens uttryckliga samtycke”*. En central fråga för hur man i detta fall ska se på relationen mellan tystnadsplikt och meddelarfrihet blir hur man ska tolka direktivets ordalydelse. Det framstår inte som orimligt att tolka texten så att medlemsstaterna har en skyldighet att aktivt förhindra att uppgifterna i fråga kommer utomstående personer till del, om inte kommissionen samtyckt till tillgängliggörandet. Mot bakgrund av detta förefaller den mest näraliggande slutsatsen vara att tystnadsplikten bör ges företräde framför meddelarfriheten. Det framstår som mindre näraliggande att dra slutsatsen att det är tillräckligt att införa ett förbud mot tillgängliggörande av uppgifterna och samtidigt göra vissa former av tillgängliggörande fritt från sanktioner. Det förefaller därmed finnas fog för regeringens förslag. Dessutom har varken Lagrådet eller remissinstanserna haft någon annan uppfattning än regeringen i detta avseende. Att kombinera absolut sekretess med inskränkt meddelarfrihet är också väl förenligt med den svenska offentlighets- och sekretesslagstiftningens systematik.

Vidare: om inskränkningen i meddelarfriheten inte genomförs kan man inte heller bortse från risken att kommissionen drar slutsatsen att avsett uppgiftslämnande inte kan ske till Sverige eftersom den åsyftade sekretessen inte säkerställs. Det skulle kunna äventyra effektiviteten i systemet. Det nya handräckningsdirektivet är en central del i arbetet mot skatteunddraganden. Till skillnad från liknande avtal på området har detta direktiv inte OECD:s internationellt vedertagna standard för informationsutbyte (utbyte på begäran i enskilda fall) som tak för utbytet. Snarare utgör denna standard ett minimum som man bygger vidare på genom att automatiskt informationsutbyte (systematiskt utbyte av uppgifter utan föregående begäran) successivt införs. Även införandet av gemensamma it-plattformar och standardiserade blanketter m.m. medför en utveckling av informationsutbytet på skatteområdet, något som på sikt kommer att kunna lanseras utanför EU och förbättra det globala informationsutbytet. Sverige har varit drivande i detta arbete.

Vi kan, liksom utskottet, konstatera att detta inte är det enda exemplet på långtgående sekretessbestämmelser – och inte heller inskränkningar i meddelarfriheten – som utgör ett resultat av olika EU-rättsakter. Vi stöder utskottets avsikt att initiera en systematisk översyn av vilka inskränkningar av detta slag som på senare år genomförts och på vilka grunder.

Vi anser att utskottet i detta fall borde ha godtagit förslagen till ändringar i offentlighets- och sekretesslagen, men vill framhålla att det är angeläget att samrådet med riksdagen förbättras i frågor som rör meddelarfriheten, när EU-rättsakter förhandlas. Vi utgår även från att det i kommande lagstiftningsärenden lämnas noggranna överväganden om en inskränkning av meddelarfriheten föreslås. Detsamma gäller sekretessbestämmelsernas utformning.