

Kritik mot Skatteverket för långa handläggningstider i ärenden om registrering av bouppteckningar och utfärdande av europeiska arvsintyg

Beslutet i korthet: JO har tagit emot flera anmälningar mot Skatteverket som rör långsam handläggning av ärenden om registrering av bouppteckningar. Klagomål har även förts fram mot dröjsmål med utfärdande av europeiska arvsintyg.

Skatteverkets registrering av bouppteckningar har stor betydelse för enskilda som därför normalt har anledning att ställa höga krav på snabbhet vid handläggningen av dessa ärenden. Ett europeiskt arvsintyg ska enligt en EU-förordning utfärdas utan dröjsmål när Skatteverket har bedömt att ett sådant intyg kan utfärdas.

Enligt Skatteverket har handläggningstiderna för båda ärendetyperna blivit längre bl.a. på grund av pandemin. I mars 2023 var kötiderna upp till 9 veckor för registrering av bouppteckningar och 18 veckor för utfärdande av europeiska arvsintyg. ChefsJO uttalar att omständigheter som är kopplade till pandemin inte längre kan anses förmildrande när handläggningstiderna ska bedömas. Skatteverket får kritik för sin långsamma handläggning.

Enligt Skatteverkets webbplats har kötiderna för bouppteckningsärenden därefter ökat ytterligare och är numera lika långa som när de var som längst under pandemin. För dessa ärenden har kötiden ökat med nästan 50 procent mellan mars och november 2023 och uppgår nu till 13 veckor. ChefsJO uttalar att detta är mycket oroväckande och att det är viktigt att Skatteverket tar itu med orsakerna och vidtar verkningfulla åtgärder så att handläggningstiderna inte förlängs ytterligare utan tvärtom snabbt kan förkortas.

Anmälningarna

I anmälningar som kom in till JO den 4 januari 2023 förde AA (dnr 120-2023) och BB (dnr 122-2023) fram klagomål mot Skatteverket på grund av långsam handläggning av ärenden om registrering av bouppteckning. BB klagade även på att myndigheten dröjt med att utfärda europeiska arvsintyg.

Utredning

JO uppmanade Skatteverket att yttra sig över klagomålen och begärde samtidigt att myndigheten skulle besvara vissa frågor.

Av Skatteverkets remissvar den 15 mars 2023 framgår i huvudsak följande.

Skatteverket handlägger ansökningar om registrering av bouppteckning och utfärdande av europeiskt arvsintyg i den ordning som de kommer in till myndigheten. Tiden fram till dess att en handläggare tilldelas ett sådant ärende benämns kötid. När ett ärende har tilldelats en handläggare kan ett beslut tas direkt eller så krävs komplettering i något avseende och då förlängs handläggningstiden.

Kötiderna har förlängts till följd av pandemin och dess inverkan på verksamheterna. Det saknades möjlighet att arbeta hemifrån eftersom handläggningen inte var digitaliserad. Det förekom även stora personalbortfall, och handläggare lånades under en kort tid ut till en annan myndighet. På grund av ett redan ansträngt läge med ökande balanser och tidigare rekryteringsstopp, och då antalet inkomna ärenden ökade, har verksamheterna inte hunnit arbeta i kapp de balanser som byggts upp över tid. Verksamheterna har nu fått extra medel för rekrytering, men det har inte varit lätt att rekrytera och behålla personal. Rörligheten är större än vanligt, och den prognos av personalläget som gjordes under hösten 2022 har inte fallit ut som önskat.

Före pandemin var kötiden för registrering av en bouppteckning ca 4 veckor. Under pandemin förlängdes denna tid och var som mest 13 veckor. I dagsläget är kötiden ca 9 veckor. För att komma till rätta med de ökade kötiderna har man rekryterat ny personal och tagit in konsulter. Därtill har man infört förkortade telefontider och prövat nya arbetsätt. Förhoppningsvis kan kötiderna kortas till 6 till 8 veckor före årets slut.

För europeiska arvsintyg är kötiden i dag ca 18 veckor, vilket är en normal kötid utifrån balansläget. Det är dock inte optimalt utifrån kravet att arvsintyg ska utfärdas utan dröjsmål. Den totala handläggningstiden är svår att uppskatta eftersom ärendenas komplexitet varierar. För att minska kötiderna har verksamheten under en längre tid breddat sin kompetens. Ett nytt ärendehanteringssystem har också utvecklats. Åtgärderna har redan börjat ge effekt, och förhoppningsvis kan kötiderna kortas till 13 till 15 veckor före årets slut.

Handläggningstiderna har varit alltför långa för att uppfylla uppställda krav. Myndigheten beklagar de långa handläggningstiderna och arbetar vidare med åtgärder för att effektivisera verksamheten och förkorta handläggningstiderna. En rimlig handläggningstid för bouppteckningar är 4 till 6 veckor.

AA och BB kommenterade remissvaret.

JO hämtade den 6 november 2023 in uppgifter om då aktuella kötider från Skatteverkets webbplats.

Bedömning

Allmänt om handläggning av ärenden

Rätten för enskilda att få sitt ärende behandlat så enkelt, snabbt och kostnads-effektivt som möjligt utan att rättssäkerhetens krav eftersätts slås fast i 9 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) som allmänna krav på handläggningen av ärenden. I förarbetena till lagen uttalas att en modern förvaltning bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service och att det krävs att ärendena regelmässigt avgörs utan oskälig fördröjning för att enskildas rätt ska tas till vara (prop. 2016/17:180 s. 20 f. och 106).

Eftersom förvaltningsärendens art och komplexitet varierar är det inte möjligt att ange en genomsnittlig normaltids för ärendehandläggning som kan tjäna som en tumregel för alla typer av förvaltningsärenden. I flertalet fall bör dock handläggningstidens längd i första hand påverkas av hur komplicerade ärendena är att utreda, hur snabba parterna är med att tillhandahålla det underlag som myndigheten behöver för sin prövning, hur många parter handläggningen involverar och liknande omständigheter som påverkar ärendets omfattning. Om beslutet i ett ärende har en stor inverkan på den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden finns det normalt anledning att ställa höga krav på snabbhet vid handläggningen. (Se prop. 2016/17:180 s. 106 och JO 2022/23 s. 321, dnr 998-2021 och 1610-2021, samt JO:s beslut den 9 september 2021 i ärenden med dnr 7165-2020 och 7242-2020). För vissa typer av ärenden gäller särskilda skyndsamhetskrav. Ett sådant exempel är europeiska arvsintyg, vilket jag återkommer till.

Registrering av bouppteckningar

Bestämmelser om bouppteckning finns i 20 kap. ärvdabalken. Av bouppteckningen ska framgå bl.a. vilka som är arvingar (3 §), den dödes tillgångar och skulder (4 §) och eventuella testamenten (5 §). Den ska enligt huvudregeln förrättas senast tre månader efter dödsfallet (1 §) och ska inom en månad därefter ges in till Skatteverket (8 §). Myndigheten ska se till att en bouppteckning förrättas och ges in inom föreskriven tid och kan för detta ändamål bl.a. förelägga om vite (9 §).

Skatteverkets totala handläggningstid för registrering av bouppteckningar består som framgått dels av den tid då ett ärende rent faktiskt handläggs av en handläggare, dels av den tid som myndigheten benämner kötid. Den först nämnda tiden är inte så lång utan tycks i normala fall vara en eller ett par veckor. Problemet med handläggningstiderna är i stället kötiden, dvs. tiden fram till dess att ett ärende tilldelas en handläggare. Kötiden har blivit längre, från ca 4 veckor före pandemin till som mest 13 veckor under pandemin. Vid tiden för remissvaret i mars uppgick kötiden till ca 9 veckor. Skatteverket har redovisat ett antal förklaringar till denna försämring, och framför allt har myndigheten lyft fram att kötiderna har förlängts till följd av pandemin.

Som jag har redovisat ovan har den enskilde normalt anledning att ställa höga krav på snabbhet vid handläggningen om beslutet i ett ärende har en stor inverkan på den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden.

För att banker ska tillåta uttag från den avlidnes konton eller från gemensamma konton krävs ofta en registrerad bouppteckning. En sådan registrering krävs också för att den avlidnes tillgångar ska kunna avyttras. Först sedan en bouppteckning registrerats kan en ensam dödsbodelägare söka lagfart för fast egendom (20 kap. 5 § jordabalken). Bland annat av dessa orsaker har enskilda således normalt anledning att ställa höga krav på snabbhet vid handläggningen av dessa registreringsärenden.

Jag har förståelse för att pandemin ledde till att Skatteverkets handläggningstider blev längre av de anledningar som myndigheten har redovisat. Men omständigheter som är kopplade till pandemin kan i mars 2023 inte längre anses förmildrande när man bedömer handläggningstiderna (jfr mina uttalanden i JO 2022/23 s. 321).

Det är framför allt när ett avgörande fördröjs på grund av en längre tids passivitet från en myndighets sida som kritik kan riktas mot handläggningstidens längd. Kötiden hos Skatteverket innebär som framgått att ingen åtgärd vidtas i avvaktan på att en handläggare inleder handläggningen av ärendet. Den handläggningstid som har uppstått till följd av kötiden på 9 veckor är självfallet inte acceptabel. Jag är således kritisk till den långa handläggningstiden i ärenden om registrering av bouppteckningar.

Utfärdande av europeiska arvsintyg

Skatteverket är behörig myndighet att utfärda europeiska arvsintyg enligt den s.k. arvsförordningen¹. Syftet med detta förfarande är att arvsärenden med gränsöverskridande verkan inom unionen ska kunna avgöras på ett snabbt, smidigt och effektivt sätt (se skäl 67 i arvsförordningen). Enligt artikel 67.1 ska ett arvsintyg utfärdas utan dröjsmål när de uppgifter som ska styrkas har fastställts, alltså när Skatteverket har bedömt att ansökan är komplett och ett arvsintyg kan utfärdas.

Mot denna bakgrund har en kötid om 18 veckor naturligtvis lett till en handläggningstid som i normalfallet är för lång. Som framgår av remissvaret anser inte heller Skatteverket att myndigheten klarar av sina åtaganden i denna

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 650/2012 av den 4 juli 2012 om behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt godkännande och verkställighet av officiella handlingar i samband med arv och om inrättandet av ett europeiskt arvsintyg.

del. Mina uttalanden ovan gäller även dessa intyg eftersom det även i detta sammanhang har framförts att det främst har berott på pandemin. Jag är alltså även kritisk till Skatteverkets långa handläggningstider i ärenden om utfärdande av europeiska arvsintyg.

Avslutande synpunkter

Skatteverket har vidtagit flera åtgärder för att komma till rätta med handläggningstiderna. Inom bouppteckningsverksamheten har myndigheten bl.a. rekryterat ny personal, tagit in konsulter och sett över sina arbetssätt. När det gäller de europeiska arvsintygen har man bl.a. breddat kompetensen och utvecklat ett nytt ärendehanteringssystem.

Även om jag är positiv till att Skatteverket har vidtagit åtgärder är det tydligt att dessa inte har fått önskad effekt. Situationen har förvärrats sedan remissvaret i mars i år. På myndighetens webbplats anges nu i november att kötiden för bouppteckningar är ca 13 veckor, vilket är en ökning med nästan 50 procent jämfört med vad som angavs i remissvaret. Handläggningen av de europeiska arvsintygen följer samma negativa trend och kötiden uppgår numera till 20 veckor. JO har också på senare tid mottagit flera klagomål som rör långsam handläggning av bouppteckningsärenden.

Av Skatteverkets årsredovisning 2022 (tabell 74) framgår att antalet registrerade bouppteckningar 2020 var ca 84 000, att de ökade året därpå till ca 89 000 men att de 2022 minskade till ca 84 000. Av samma tabell framgår att ärendebalansen låg på ca 12 000 ärenden såväl 2020 som 2021 men har ökat till ca 17 000 ärenden 2022. I dessa avseenden har det alltså skett en tydlig försämring under just 2022.

Mot bakgrund av dessa uppgifter och då kötiden för bouppteckningsärenden har ökat med nästan 50 procent mellan mars och november 2023, torde orsakerna till de långa handläggningstiderna främst vara andra än övergående sådana som ett resultat av pandemin. Den huvudsakliga orsaken tycks i stället vara att det är svårt att rekrytera och behålla personal.

Det är anmärkningsvärt att kötiden för bouppteckningsärenden är lika lång i dag som när den var som längst under pandemin. Det är också anmärkningsvärt att kötiden numera är längre än den tid inom vilken efterlevande har på sig att förrätta bouppteckning efter dödsfallet. Utvecklingen går åt fel håll och det är mycket oroväckande. Det är viktigt att Skatteverket tar itu med orsakerna till detta och vidtar verkningsfulla åtgärder så att handläggningstiderna inte förlängs ytterligare utan tvärtom snabbt kan förkortas. Jag har för avsikt att återkomma till frågan framöver.

Ärendena avslutas.

Erik Nymansson

Ärendena har föredragits av Johannes Aronsson. Byråchefen Dan Johansson har deltagit i beredningen.