

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Kompletterande författningsförslag avseende Utbetalningsmyndigheten

Fi2023/00880

1 Sammanfattning

Skatteverket har inga invändningar mot att det införs en skyldighet att lämna återkoppling på de underrättelser som Utbetalningsmyndigheten har lämnat.

Skatteverket anser att det behöver förtydligas hur bestämmelsen om återkoppling på underrättelser skall tillämpas på de underrättelser som lämnats till Skatteverket med stöd av 3 kap 5 § lag (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar. Detta då underrättelser till Skatteverket inte alltid går att direkt koppla till en utbetalning från skattekontot.

Skatteverket anser skyldigheten att lämna återkoppling endast bör innefatta uppgifter som genereras av myndighetens författningsreglerade verksamhet.

Vidare anser Skatteverket att det bör utredas närmare hur arkivhanteringen skall ske av de handlingar som genereras som en konsekvens av underrättelse- och återkopplingsskyldigheten.

Skatteverket ställer sig positivt till att Utbetalningsmyndigheten ansluter sig till konto- och värdefackssystemet. En förutsättning är dock att den befintliga tekniska lösningen anses uppfylla ställda krav på åtkomst.

Förslaget kommer ge ekonomiska konsekvenser för Skatteverket, dels på grund av den anslutningen av Utbetalningsmyndigheten till konto- och värdefackssystemet, dels på grund av den systemutveckling och handläggarresurser som krävs av skyldigheten att lämna återkoppling. Gällande återkopplingsskyldigheten eller om det anses krävas en omstrukturerad av konto- och värdefackssystemet är det inte möjligt att i detta läge estimerar kostnader för Skatteverket.

2 Skatteverkets synpunkter

2.1 Sekretessgenombrott för återkoppling på underrättelser (avsnitt 1.1 avsnitt 2.3 och 8.1)

Skatteverket har i och för sig inga invändningar mot att det införs en skyldighet att lämna återkoppling på de underrättelser som Utbetalningsmyndigheten har lämnat. Men Skatteverket anser att det finns behov av vissa förtydliganden.

Hur ska bestämmelsen tillämpas på de underrättelser som har lämnats till Skatteverket med stöd av 3 kap 5 § lag (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar?

I 11 § förslaget till lag om ändring i lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten föreslås att det ska införas en ny sekretessbrytande bestämmelse om återkoppling rörande underrättelser som Utbetalningsmyndigheten har lämnat. Som bestämmelsen har utformats omfattar den endast återkoppling rörande underrättelser av felaktiga utbetalningar. Av specialmotiveringen och författningskommentaren framgår att avsikten är att bestämmelsen ska omfatta återkoppling rörande underrättelser som har lämnats till Skatteverket om att det finns anledning att anta att ett beslut om skatt eller avgift är felaktigt (3 kap. 5 § lag [2023:455] om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar).

För varje skattskyldig person upprättas ett skattekonto (61 kapitlet skatteförfarandelagen, 2011:1244). På skattekontot registreras både belopp som ska betalas (debiteringar) och belopp som ska tillgodoföras (krediteringar). Det är endast om det, efter en avstämning av skattekontot, uppstår ett överskott som det blir aktuellt att göra en utbetalning. Ett beslut om skatt eller avgift leder alltså inte alltid till att det sker en utbetalning, dels för att beslutet kan innebära skatt att betala och dels för att även om beslutet innebär att ett belopp ska tillgodoföras på skattekontot så ska det ske en avräkning mot andra eventuella skulder innan en utbetalning kan ske. Det går därför inte att jämföra en underrättelse om att det finns anledning att anta att ett beslut om skatt eller avgift är felaktigt med att det finns en misstänkt felaktig utbetalning. Det går inte heller alltid att, utan en omfattande utredning, koppla en viss utbetalning från skattekontot till ett visst beslut om skatt eller avgift.

Det behöver därför förtydligas hur den föreslagna bestämmelsen ska tillämpas för Skatteverkets del. Möjligen är avsikten att återkoppling endast ska ske i de fall då en underrättelse rörande ett misstänkt felaktigt beslut om skatt eller avgift också har lett till en felaktig utbetalning. En sådan ordning kan bli svår att tillämpa i praktiken med anledning av hur skattekontot är uppbyggt (se beskrivning ovan). Det kan komma att krävas en omfattande utredning för att bedöma om återkoppling ska ske i ett enskilt fall. Om avsikten istället är att återkopplingskyldigheten ska omfatta samtliga underrättelser enligt 3 kap. 5 § lag (2023:455) om utbetalningsmyndighetens granskningar av utbetalningar så bör bestämmelsen i 11 § förslaget till lag om ändring i lagen om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten justeras så att sådan återkoppling också omfattas av lagtexten.

Vilka uppgifter kan uppgiftsskyldigheten förväntas omfatta?

I motivtexten till förslaget avseende 11 § beskrivs vilka uppgifter uppgiftsskyldigheten kan förväntas omfatta. Här nämns bl.a. att en återkoppling på ärendenivå kan avse eventuella beslut och andra åtgärder som underrättelsen från Utbetalningsmyndigheten föranlett. En åtgärd som nämns särskilt är om den beslutande myndigheten gjort en brottsanmälan med anledning av den utredning som underrättelsen lett fram till. Det är motiverat och nödvändigt att beslutande myndigheter får möjlighet att återkoppla på underrättelser som kommer från Utbetalningsmyndigheten av de skäl som omtalas i motiven. Däremot är det olyckligt att det i motivtexten uttrycks förväntningar om att beslutande myndigheter ska

lämna uppgifter av spekulativ natur, t.ex. misstanke om brott eller om ett visst förfarande utförts med uppsåt. Uppgiftsskyldigheten bör inte omfatta andra uppgifter än sådana som den beslutande myndigheten, eller självständiga verksamhetsgrenen, genererar i sin egna författningsreglerade verksamhet. Det kan knappast heller förväntas att t.ex. Skatteverkets beskattningsverksamhet ska efterforska resultatet av en brottsanmälan för att kunna redovisa för Utbetalningsmyndigheten om den resulterat i t.ex. en fällande dom.

Generella konsekvenser av utökad uppgiftsskyldighet

Skatteverket bedömer att underrättelser och återkopplingen av underrättelser på tre olika nivåer skapar många nya allmänna handlingar och ett stort informationsflöde mellan Utbetalningsmyndigheten och de beslutande myndigheterna som kan bli utmanande att hantera. T ex finns det risk för att arkivbildningen kan bli komplicerad och ineffektiv. Det är troligt att samma handlingar vad gäller underrättelser och återkopplingar på underrättelser kommer att bilda arkiv hos flera olika myndigheter. Det behöver tydliggöras hur arkivbildningen hos myndigheterna ska hanteras. Det är också nödvändigt att överväga hur underrättelser och återkopplingen av information på olika nivåer för en och samma aktör ska hanteras i praktiken i verksamhetssystem t.ex. med avseende på registrering.

2.2 Konto- och värdefackssystemet (avsnitt 1.2 och 3)

Skatteverket ställer sig positivt till att Utbetalningsmyndigheten ansluter sig till konto- och värdefackssystemet. En förutsättning är dock att den befintliga tekniska lösningen anses uppfylla ställda krav på åtkomst.

I promemorian föreslås att Utbetalningsmyndigheten i sin verksamhet med fördjupad granskning ska få tillgång till uppgifter genom det av Skatteverket administrerade konto- och värdefackssystemet. Användningen av de uppgifter systemet ger tillgång till avgränsas av den frågerätt som följer av 10 § lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

I förarbetena till 10 § sägs bl.a. följande. Uppgiftsskyldigheten(frågerätten) bör avgränsas till att avse uppgifter om en namngiven fysisk eller juridisk persons förhållande till institutet, exempelvis uppgifter om vem ett konto tillhör och händelser på kontot. Även andra uppgifter från kreditinstitut kan i vissa fall vara behövliga, t.ex. uppgifter om kontaktpersoner eller fullmaktshavare för konton (prop. 2022/23:34 s. 105 och 201). I den nu remitterade promemorian anförts på s. 43-44 bl.a. att de uppgifter som omfattas av kreditinstitutens uppgiftsskyldighet i viss utsträckning motsvarar de uppgifter som finns tillgängliga genom konto- och värdefackssystemet. Utbetalningsmyndighetens rätt att hämta uppgifter från systemet kan därför innebära att rätten i det enskilda fallet kan omfatta endast vissa av de uppgifter som institut är skyldiga att göra tillgängliga för sökning enligt 2 § lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem.

Uppgiftsskyldigheten i 10 § lagen om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten tar endast sikte på kreditinstitut och utländska kreditinstitut som driver verksamhet från filial i Sverige. Lagen om konto- och värdefackssystem omfattar emellertid

fler aktörer, nämligen även värdepappersbolag och utländska värdepappersföretag som driver verksamhet från filial i Sverige och som har tillstånd att ta emot kunders medel på konto (1 § lagen om konto- och värdefackssystem). Konto- och värdefackssystemet är dock konstruerat på ett sådant sätt att Utbetalningsmyndigheten vid utveckling av sin frågetjänst, som kopplas till systemet, skulle kunna anpassa denna så att sökningarna endast tar sikte på kreditinstitut.

Även om nuvarande tekniska lösning medger viss ytterligare selektering vid en sökning i konto- och värdefackssystemet är denna begränsad i så måtto att ett svar på en fråga som t.ex. avser en fysisk persons personnummer innefattar information om kontoinnehav, eventuella företrädare för kontot och, i förekommande fall, innehav av värdefack (i bilaga åskådliggörs vad som kan ingå i ett svar i olika situationer).

Rätten att ställa frågor i systemet avgränsas, som sagts ovan, av den frågerätt som finns reglerad i 10 § lagen om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten. Hur långt frågerätten sträcker sig i det enskilda fallet regleras inte uttömmande i prop. 2022/23:34. En rimlig utgångspunkt är att uppgifter om innehav av ett värdefack inte omfattas av denna rätt, vilket innebär att en sådan uppgift inte får inhämtas av Utbetalningsmyndigheten via ett ordinärt föreläggande till en bank.

När en fråga ställs på ett personnummer i konto- och värdefackssystemet begärs med automatik samtliga uppgifter som kreditinstituten är skyldiga att hålla tillgängliga för sökning och som omfattas av aktuella sökkriteriet (ex. personnummer). Det kan då göras gällande frågan i systemet går utöver den frågerätt som anges i 10 § eftersom frågan kan innebära att det lämnas en uppgift om värdefack. Enligt Skatteverkets mening får det dock accepteras att det i ett maskinellt söksystem som det nu aktuella, som är gemensamt för ett flertal myndigheter med olika verksamhetsändamål, i begränsad omfattning kan förekomma uppgifter som inte direkt tar sikte på det ändamål som motiverade en sökning i systemet. I denna del vill också Skatteverket framhålla att ”träffar” rörande värdefack är oerhört sällsynta. Av statistik från Skatteverkets beskattningsverksamhet avseende 2023 framgår att av ca 50 000 frågor i systemet inkom endast 41 stycken uppgifter om värdefack, dvs. i 0,082 procent av fallen. Vidare får Utbetalningsmyndigheten bara använda de uppgifter som den har rättsligt stöd för att använda vid åtkomst. Om ett svar i det enskilda fallet även skulle omfatta uppgift om ett värdefack bör arten av den begränsade uppgiften kunna accepteras som en proportionell överskottsinformation hos Utbetalningsmyndigheten. Det förtjänar också att tilläggas att det gäller absolut sekretess hos Utbetalningsmyndigheten enligt 40 kap. 7 d § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Motsvarande bedöms gälla för den eventuella överskottsinformation som i det enskilda fallet kan uppkomma rörande uppgifter om företrädare, fullmaktshavare och verklig huvudman (se bilaga).

Sammanfattningsvis är det Skatteverkets bedömning att det nu befintliga konto- och värdefackssystemet uppfyller de krav som följer av den frågerätt som gäller vid en fördjupad granskning av Utbetalningsmyndigheten.

Om det i stället bedöms att det nu befintliga konto- och värdefackssystemet inte uppfyller ovan nämnda krav på åtkomst föreligger ett behov av en grundlig omstrukturering av det

nuvarande systemet för att möjliggöra för Utbetalningsmyndigheten att göra en sökning vid en fördjupad granskning. En sådan omstrukturering kommer att innebära ytterligare kostnader för Skatteverket. För att närmare kunna bedöma dessa kostnader behöver en förstudie göras. Omstruktureringen kommer också beröra de aktörer som är anslutna till systemet. Vilka kostnader en sådan medför för Skatteverket och anslutna aktörer kan inte bedömas innan en förstudie har genomförts.

I denna del bör också framhållas att det inom EU pågår ett arbete med att ta fram ett nytt penningtvättsdirektiv som vid genomförandet kommer att kräva utveckling av konto- och värdefackssystemet. Hur omfattande dessa ändringar blir är för närvarande oklart och det kan inte heller göras någon säker bedömning av när det kommande direktivet senast ska vara implementerat i nationell lagstiftning. Arbetet med direktivet befinner sig dock i sin slutfas.

2.3 Uppgifter av betydelse för dataanalyser och urval, vissa uppgifter fastställs av Skatteverket (avsnitt 8.1, författningskommentaren till 3 §)

Det föreslås ett förtydligande i 3 § förslag till lag om ändring i lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten. I författningskommentaren står att uppgiftsskyldigheten även ska omfatta handlingsåtgärder och delbeslut som två av exemplen omnämns sedan fastställande av inkomst för personer som är bosatta utomlands samt fastställande av pensionsgrundande inkomst. Det bör noteras att det är Skatteverket som i samband med den årliga beskattningen bestämmer fastställd och beskattningsbar förvärvsinkomst för fysiska personer (1 kap. 5 och 6 §§ inkomstskattelagen) samt pensionsgrundande inkomst (53 kap. 5 § socialförsäkringsbalken och 8 § förordning [2017:154] med instruktion för Skatteverket). Eftersom Skatteverket inte omfattas av bestämmelsen i 3 § lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten är det oklart vad som avses med skrivningen i författningskommentaren.


2.4 Synpunkter på lagtext eller författningskommentarer av teknisk natur (avsnitt 5, Behandling av personuppgifter)

I andra stycket i faktarutan bör det förtydligas att det är 8 § i förordningen (2023:463) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten som avses.

3 Konsekvenser för Skatteverket

Utöver de kostnader som Skatteverket får för att ansluta Utbetalningsmyndigheten till konto- och värdefackssystemet kommer bestämmelsen i 11 § om återkoppling på underrättelser ge ekonomiska konsekvenser för Skatteverket i form av systemutveckling och handläggares resurser. Givet oklarheterna i konsekvenser av kommande lagstiftning för Skatteverkets återkopplingskyldighet som nämns ovan, är det inte möjligt att i detta läge estimerar kostnader för Skatteverket.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm och föredragits av Johannes Hummerdal och Olof Sundin. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Fredrik Holmberg och avdelningschefen Christina Henryson.


Katrin Westling Palm

Bilaga – Information i konto- och värdefackssystemet

Följande information ska lämnas i ett svar:

- Vid fråga på kontonummer ska följande returneras:
 - Kontonummer
 - Datum då kontot öppnats
 - Om kontot är avslutat, datum då det avslutades
 - Samtliga innehavare
 - Samtliga fullmaktshavare, företrädare och verkliga huvudmän för innehavare

- Vid fråga på värdefack ska följande returneras:
 - Värdefacksidentifikation
 - Startdatum för hyresperiod
 - Om hyresperioden är avslutad, datum då den avslutades
 - Samtliga innehavare
 - Samtliga fullmaktshavare, företrädare och verkliga huvudmän för innehavare
 - Om ett värdefack inte tilldelas en ny värdefacksidentifikation när en hyresperiod avslutas och det därefter tillkommer en ny innehavare som tilldelas samma värdefacksidentifikation ska svaret inte omfatta tidigare innehavare av värdefacket. Om det vid tiden för fråga inte finns någon innehavare för värdefacket skall inte några uppgifter lämnas.

- Vid fråga på fysisk person via person- eller samordningsnummer resp. namn och födelsedatum ska följande returneras:
 1. Om den fysiska personen är innehavare av funnet konto/värdefack:
 - Kontonummer/värdefacksidentifikation
 - Datum då konto/värdefack öppnats
 - Om konto/värdefack är avslutat, datum då det avslutades
 - Samtliga innehavare av konto/värdefack
 - Samtliga företrädare, fullmaktshavare eller verkliga huvudmän för samtliga innehavare av konto/värdefack
 2. Om den fysiska personen inte innehar ett konto/värdefack men är företrädare, fullmaktshavare eller verklig huvudman för en innehavare av konto/värdefack ska endast följande returneras :
 - Samtliga innehavare av konto/värdefack
 - Den efterfrågade personens roll (företrädare, fullmaktshavare eller verklig huvudman)

Om t.ex. en anställd har ett debetkort som endast innebär att medel kan disponeras anses den personen som en fullmaktshavare i Mekanismen. I svaret ska således endast framgå innehavaren av kontot, t.ex. ett bolag som är arbetsgivare och personens roll (fullmaktshavare). Uppgift ska inte lämnas om kontot eller om andra personer som disponerar kontot utan att vara innehavare av kontot.

- Vid fråga på juridisk person via organisationsnummer eller företagsnamn ska följande returneras:
 1. Om den juridiska personen är innehavare av funnet konto/värdefack:

- Kontonummer/värdefacksidentifikation
- Datum då konto/värdefack öppnats
- Om konto/värdefack är avslutat, datum då det avslutades
- Samtliga innehavare av konto/värdefack
- Samtliga företrädare, fullmaktshavare eller verkliga huvudmän för samtliga innehavare av konto/värdefack

2. Om den juridiska personen inte innehar ett konto/värdefack men är fullmaktshavare för en innehavare av konto/värdefack ska endast följande returneras (hos ett antal institut kan en juridisk person vara fullmaktshavare i förhållande till innehavaren av konto/värdefack):

- Samtliga innehavare av konto/värdefack
- Den efterfrågade personens roll (fullmaktshavare)