

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Promemorian Genomförande av 2018 års ändringsdirektiv till EU:s fjärde penningtvättsdirektiv

Fi2018/03025/B

1 Sammanfattning

Skatteverket lämnar i det följande synpunkter på förslag i promemorian som avser dels en ny lag om ett nationellt system för myndigheters tillgång till uppgifter om enskildas konton och bankfack hos vissa finansiella företag (det nationella systemet), dels ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, och dels ändringar i lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän (registerlagen). Övriga förslag i promemorian rör inte Skatteverkets verksamhet och verket har därför inte några synpunkter i den delen.

Skatteverket tillstyrker att det nationella systemet regleras i lag och att det ska bestå av ett centralt elektroniskt datasöksystem. Skatteverket avstyrker dock att det vid sidan av detta datasöksystem ska hållas ett centralt register avsett endast för ett fåtal finansiella företag. Om förslaget om ett centralt register ändå genomförs bör det vara Finansinspektionen som har att pröva om ett finansiellt företag ska ges rätten att använda registret.

Skatteverket delar i allt väsentligt utredarens bedömning rörande dels vilka uppgifter som bör finnas i det nationella systemet, dels systemets omfattning, ändamål och rätten till åtkomst. Vidare instämmer Skatteverket i bedömningen att både EU:s dataskyddsförordning och brottsdatalagen (2018:1177) kommer att bli tillämpliga. På grund av bedömda brister i lagförslaget och utevaron av centrala överväganden rörande dataskydd och personuppgiftsansvar kan verket dock, i dessa delar, inte tillstyrka förslaget i dess nuvarande utformning.

Skatteverket ställer sig inte avvisande till uppdraget att ansvara för utveckling och drift av det nationella systemet. Verket vill dock framhålla att skälen för att Skatteverket ska tilldelas ett sådant uppdrag framstår som svaga om det nationella systemet inte skulle kunna användas inom beskattningsverksamheten på det sätt som föreslagits i promemorian.

Skatteverket uppskattar att det, från det att ett uppdrag avropas, krävs 4 månader för en förstudie, 8-10 månader för utveckling av system och 24 månader för att ansluta samtliga aktörer. Det är således möjligt att det nationella systemet kan komma att vara inrättat den 10 september 2020, däremot framstår det som osannolikt att alla finansiella företag är anslutna till systemet vid denna tidpunkt.

Insatserna för utveckling, driftsättning och förvaltning av ett datasöksystem, och eventuellt ett kompletterande register, medför att betydande resurser måste avsättas hos den myndighet

som tilldelas uppdraget. Skulle Skatteverket få detta uppdrag är det verkets mening att det för detta ändamål bör tillföras medel utöver befintliga budgetramar.

Skatteverket instämmer i att det behöver införas nya sekretessbestämmelser med anledning av förslagen. Ett antal frågeställningar måste dock bli föremål för ytterligare överväganden under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Skatteverket har inga invändningar mot att förslagen angående registerlagen genomförs. Enligt verkets mening bör det dock klargöras vad som innefattas i uttrycket ”liknande juridiska konstruktioner”.

2 Skatteverkets synpunkter

2.1 Det nationella systemet

2.1.1 Teknisk lösning

Skatteverket tillstyrker förslaget att det nationella systemet regleras i lag och att det ska bestå av ett centralt elektroniskt datasöksystem.

Enligt Skatteverkets mening bör däremot förslaget att tillskapa ett register som ska komplettera datasöksystemet inte genomföras. Som framgår nedan i avsnitt 2.1.8 anser Skatteverket att frågor om dataskydd och personuppgiftsbehandling behöver utredas ytterligare, och detta gäller i synnerhet om ett register ska upprättas. Vidare ifrågasätter Skatteverket om det är rimligt att utveckla och förvalta ett register som endast är avsett för, som det sägs i promemorian, yttersta undantagsfall.

Om förslaget om ett register ändå genomförs är det Skatteverkets mening att det ligger närmast till hands att Finansinspektionen tilldelas uppgiften att pröva om ett finansiellt företag uppfyller kraven för att inte behöva ansluta sig till datasöksystemet. Finansinspektionen utövar tillsyn över dessa företag och måste därmed ha de bästa förutsättningarna för att göra denna prövning.

2.1.2 Tillgänglighet till uppgifter redan på grund av ändringsdirektivet

Av artikel 32 a i ändringsdirektivet framgår bl.a. följande.

Medlemsstaterna ska se till att de uppgifter som finns i de centrala mekanismer som avses i punkt 1 i denna artikel är direkt tillgängliga på ett omedelbart och ofiltrerat sätt för nationella FIU. Uppgifterna ska också vara tillgängliga för nationella behöriga myndigheter för att de ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt detta direktiv.

Det framgår således att uppgifterna ska vara direkt tillgängliga för Finanspolisen. Efter att ha övervägt innebörden av uttrycken ”nationella behöriga myndigheter” och ”skyldigheter enligt detta direktiv” har utredaren, som Skatteverket uppfattat saken, funnit att inga andra myndigheter uppfyller de kriterier som uppställs i punktens andra mening. Enligt Skatteverkets mening finns det anledning att ifrågasätta om inte denna avgränsning är för snäv.

Vad som avses med de två uttrycken som nämns ovan framstår inte som klart. Enligt Skatteverkets mening bör det som uttalas i förslaget till Europaparlamentets och Rådets direktiv om fastställande av bestämmelser för att underlätta användning av finansiell information och andra uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda eller lagföra vissa brott och om upphävande av rådets beslut 2000/642/RIF (COM[2018]213 final) kunna utgöra ett stöd vid tolkningen.

Det fjärde penningtvättsdirektivet reglerar förebyggande insatser. I beaktandesats 4 i förslaget till direktiv sägs bl.a. att uppgifter i register som avses i artikel 32 a är direkt tillgängliga för finansunderrättelseenheter och även tillgängliga för de nationella myndigheter som är behöriga att förebygga penningtvätt, associerade förbrott och finansiering av terrorism.

Enligt 6 § lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet har skattebrottsenheten till uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka brott enligt bl.a. skattebrottslagen (1971:69). När det gäller associerade förbrott kan det erinras om att det i det fjärde penningtvättsdirektivet särskilt anges att skattebrott utgör en sådan brottslig handling som avses i direktivet (direktivets beaktandesats 11). Vidare bereds för närvarande inom regeringskansliet ett förslag som innebär att även brott enligt lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott ska omfattas av skattebrottsenhetens verksamhetsområde. Med denna bakgrund finns det enligt Skatteverkets mening goda skäl för att hävda att skattebrottsenhetens underrättelseverksamhet, i vart fall om förslaget rörande penningtvättsbrott genomförs, uppfyller de kriterier som anges i artikel 32 a punkten 2.

Enligt Skatteverkets mening framstår det inte heller som helt klart vilken betydelse det har att det i andra meningen i punkten 2 inte uttryckligen anges att uppgifterna ska vara direkt tillgängliga för behöriga myndigheter. En möjlig tolkning är att behöriga myndigheter genom ändringsdirektivet endast garanteras en indirekt åtkomst till uppgifterna.

2.1.3 Tillgänglighet till uppgifter som inte följer av ändringsdirektivet

Förslaget i promemorian rörande lämplig utvidgning av ändamålet med och tillgängligheten till det nationella systemet är enligt Skatteverkets mening välmotiverade. Verket delar därför utredarens bedömning att det nationella systemet ska få användas för beskattningsändamål på det sätt som har föreslagits i promemorian. En sådan möjlighet skulle öka effektiviteten i Skatteverkets kontrollverksamhet och därmed förbättra förutsättningarna för att stävja skatteundandraganden, detta oavsett om undandragandet har någon koppling till penningtvätt eller terrorismfinansiering.

Vidare framstår det som en rimlig avgränsning att möjligheten att nyttja det nationella systemet villkoras av att det finns en rätt att hos det finansiella företaget fråga om uppgifter. Skatteverket har i avsnitt 2.1.2 ovan ifrågasatt om inte också Skatteverkets skattebrottsenhet, i den del som har till uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka vissa brott, ges en rätt att ta del av uppgifter enligt ändringsdirektivet. Denna enhet har dock för närvarande inte någon frågerätt. Lagtexten skulle därför kunna justeras på så sätt att frågerätten ska utgöra en förutsättning för åtkomst om inte en sådan åtkomsträtt redan följer av direktivet.

Inte heller skattebrottsenhetens brottsutredande verksamhet har för närvarande någon frågerätt, det är i stället åklagare som inom ramen för en förundersökning beslutar om att uppgifter ska inhämtas från finansiella företag. Detta sker i mycket stor omfattning och inhämtningen av uppgifter görs enligt praxis av skattebrottsutredaren på uppdrag från åklagaren. Inhämtningen sker oftast via mail genom en säker förbindelse med banken. Skatteverket delar visserligen utredarens bedömning att en översyn av myndigheters frågerätt bör göras i ett annat sammanhang. För att inte i onödan fördröja utredningar om skattebrott och annan ekonomisk brottslighet bör det dock i det fortsatta beredningsarbetet undersökas om det kan göras möjligt för en skattebrottsutredare att på uppdrag av åklagare ta del av uppgifter i det nationella systemet.

2.1.4 1 § Vilka finansiella företag som ska omfattas

Av förslaget framgår att med finansiella företag avses företag som omfattas av lagen (1995:1571) om insättningsgaranti och lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet.

Av lagen om insättningsgaranti framgår att lagen omfattar ett svenskt institut här i landet eller en filial i ett annat EES-land till ett svenskt institut. Garantimyndigheten kan dock besluta att garantin också ska omfatta en filial här i landet till ett utländskt institut. Av lagen om inlåningsverksamhet framgår att för utländska företags inlåningsverksamhet genom filial i Sverige gäller bestämmelserna i denna lag.

Förutom att inhemska institut och att utländska instituts filialer bedriver inlåningsverksamhet är det även möjligt att göra detta genom gränsöverskridande verksamhet. För att systemet med åtkomst av konton i Sverige ska bli heltäckande bör även en sådan verksamhet omfattas.

Skatteverket uppfattar att i begreppet finansiella företag enligt förslagets 1 § bör ett utländskt företags filial omfattas. Vad som gäller för utländska företag som bedriver inlåningsverksamhet genom gränsöverskridande verksamhet i Sverige är däremot oklart.

Skatteverket anser att det i lagtext eller lagkommentaren bör klargöras att utländska filialer och företag som bedriver gränsöverskridande verksamhet i Sverige omfattas av begreppet finansiella företag.

2.1.5 3 § Identitetsnummer för kontohavaren m.m.

Tax Identification number (TIN)

Av förslaget framgår att för fysiska personer ska bl.a. person- eller samordningsnummer anges. Om detta saknas ska i stället födelsedatum anges. På motsvarande sätt ska för juridiska personer organisationsnummer anges. Så som det anges i promemorian kan även personer som inte vistas i Sverige annat än mycket tillfälligt öppna konton. Dessa personer har varken person-, samordnings- eller organisationsnummer. Att enbart ange födelsetid för en fysisk person eller namn för en juridisk person innebär att det är svårare att identifiera denna person.

I internationella sammanhang där informationsutbyte är aktuellt (se exempelvis de automatiska utbytena som följer av FATCA-avtalet, CRS och DAC 2) är Tax Identification

number (TIN) viktigt och i vissa fall obligatoriskt att ange. När det gäller utbytet av finansiella konton föreslås i prop. 2018/19:9 att det finansiella institutet ska vara tvunget att inhämta ett sådant innan ett nytt konto öppnas. När det gäller befintliga konton ska TIN rapporteras i det fall det finansiella institutet har detta i sina system. Att utöka uppgifterna om konton med TIN bör därför inte medföra något merarbete för de finansiella företagen.

Även om pass och andra identifikationshandlingar används för att säkerställa att personen som öppnar ett konto är den som hen säger sig vara så ska det finansiella institutet även efterfråga TIN. I de fall personen har skatterättslig hemvist i mer än en jurisdiktion ska det finansiella institutet begära att få uppgift om alla TIN. Skyldigheten att inhämta och rapportera TIN gäller även för verkliga huvudmän. I lagen (2015:911) om identifiering av rapporteringspliktiga konton vid automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton, IDKAL, och i 22 b kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL, kallas dessa dock för personer med bestämmande inflytande.

Många länder har inte som Sverige ett identifikationsnummer utan en person kan ha flera sådana utifrån var denne ska registreras. Även om TIN inte används i andra sammanhang än inom beskattning i ett visst land så uppfattar Skatteverket att det ändå underlättar för identifieringen av en viss person vid alla typer av utredningar eller där det kan bli aktuellt att uppgifterna ska utbytas med annat land.

Skatteverket föreslår därför att 3 § utvidgas så att även uppgift om TIN ska lämnas för samtliga konton där det finansiella företaget har kännedom om identifikationsnumret.

Datum när ett konto har öppnats

På s. 61 i promemorian sägs att Sverige är skyldigt att uppfylla kraven i ändringsdirektivet och att det därför inte är möjligt att ta hänsyn till att det i vissa fall kan finnas svårigheter för de finansiella företagen att ta fram uppgifter som ska finnas sökbara. Däremot anføres på s. 107 att det med hänsyn till syftet med det nationella systemet torde vara acceptabelt att göra ett avsteg från direktivet för äldre konton där uppgiften om öppningsdatum är ytterst svårtillgänglig. Denna frågeställning kommenteras vidare i författningskommentaren till 3 § (s. 210). Enligt Skatteverkets mening bör det under det fortsatta lagstiftningsarbetet förtydligas i vilken utsträckning det ska finnas möjlighet att utelämna öppningsdatum för bankkonton.

2.1.6 3 § Uppgifter om klientmedel

Av förslaget framgår att uppgift ska lämnas om innehavaren av ett konto oavsett om det är en fysisk eller juridisk person. I vissa fall är det inte ägaren av tillgången som står som kontohavare. Detta förekommer bl.a. när någon förvaltar ett konto i egenskap av ombud, förmyndare, förvaltare eller behörig undertecknare. Detta gäller även när en advokat förvaltar ett konto till förmån för en klient. I IDKAL har denna situation uttryckligen reglerats och där anges att det är den person som ombudet m.fl. förvaltar pengarna åt som ska anges som kontohavare. När det gäller advokaters klientmedelskonton är dessa ännu undantagna från denna regel. I prop. 2018/19:9 föreslås dock detta undantag tas bort (se s. 22 och avsnitt 4.2.6).

Det är önskvärt att lagregleringen kring finansiella konton i stort överensstämmer med förslaget om ett nationellt system. Båda dessa regleringar omfattar samma uppgiftslämnare och samma konton, men med den skillnaden att uppgiftsskyldigheten avseende IDKAL enbart gäller fysiska personer och enheter som har skatterättslig hemvist i en annan jurisdiktion. Av förslaget 8 § framgår att Skatteverket ska kunna använda systemet för kontroll av uppgiftsskyldigheten enligt 15-35 kap. SFL. Av 22 b kap. SFL framgår den uppgiftsskyldighet som gäller för sådana konton som identifierats i enlighet med IDKAL. Likaså ska uppgifterna kunna användas för att utföra utredningar enligt 9 § lagen (2012:843) om administrativt samarbete inom Europeiska unionen i fråga om beskattning (LASEU). En överensstämmelse mellan bestämmelsernas innehåll i IDKL och IDKAL och den föreslagna lagen bör underlätta för Skatteverket både när det gäller kontroll av uppgiftsskyldighet och vid informationsutbyte på begäran och vid spontant uppgiftslämnande till annat land.

Skatteverket föreslår därför att 3 § förtydligas så att omfattning av vem som ska anges som kontohavare överensstämmer med det som gäller i IDKAL.

2.1.7 8 § Tillgång till uppgifterna

Av punkten 4 framgår att Skatteverket bl.a. ska ha tillgång till uppgifter om konton för att utföra utredning enligt 9 § LASEU eller enligt ett avtal som medför skyldighet att utbyta upplysningar i skatteärenden.

När det hänvisas till avtal som medför skyldighet att utbyta upplysningar är denna skyldighet betydligt mer omfattande än den hänvisning som görs till LASEU eftersom den förnämnda inte endast omfattar informationsutbyte på begäran. Det förefaller dock rimligt att det är på det sättet. Det kan inte uteslutas att det vid kontrollen av uppgiftsskyldigheten enligt 15-35 kap. SFL kan framkomma uppgifter som ska utbytas på annat sätt än på begäran.

Skatteverket anser därför att det bör klargöras om avsikten med punkten är att den ska vara så begränsad som den nu har blivit eller om den bör vara vidare, vilket då medför att hänvisningen till lagrummet i LASEU är för begränsat.

2.1.8 Dataskydd och personuppgiftsbehandling

Skatteverket instämmer i utredarens bedömning att både EU:s dataskyddsförordning och brottsdatalagen kommer att bli tillämpliga om man ser till alla de behandlingar som kan komma att utföras enligt förslaget.

Skatteverket saknar dock helt överväganden och förslag om bestämmelser som anger hur den föreslagna lagen förhåller sig till EU:s dataskyddsförordning, lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och brottsdatalagen. Så som verket förstår det har lagstiftaren i övriga lagar som reglerar behandling av personuppgifter

angett i vilken mån de kompletterar och i övrigt förhåller sig till de allmänna bestämmelserna.¹

Skatteverket saknar även överväganden som i tillfredsställande utsträckning tydliggör hur förslaget om hur användningen och driften av det angivna datasökssystemet och registret förhåller sig till tillämpliga dataskyddsbestämmelser. De överväganden och förslag som framförs avseende frågor om personuppgiftsansvar är enligt Skatteverkets bedömning inte tillräckliga för att man ska kunna dra adekvata slutsatser om vilken reglering som behövs. Enligt verkets uppfattning omfattar förslaget tre typer av aktörer som har olika roller och ansvar vad gäller behandlingen av uppgifter. Det måste enligt Skatteverkets mening tydliggöras i större utsträckning vilket personuppgiftsansvar det medför och vilka bestämmelser som ska tillämpas vid de olika aktiviteterna vid användning av det nationella systemet, särskilt vad gäller den administrativa rollen. Så som Skatteverket förstår förslaget är avsikten att administrationen ska utgöra en egen verksamhet vilket i sig särskilt motiverar en tydlig gränsdragning mot de allmänna regelverken och de särskilda författningar som sammantaget reglerar behandling av personuppgifter hos Skatteverket.

I förslaget framförs att vidare översyn av hur kompletterande säkerhetsåtgärder i form av bl.a. behörigheter och diarienummer bör ske inom ramen för det fortsatta förordningsarbetet. Skatteverket kan dock inte finna några överväganden i förslaget om det kräver särskilt bemyndigande i lag eller om en reglering kan ske inom ramen för regeringens restkompetens.

Med utgångspunkt i de synpunkter som har framförts ovan kan Skatteverket, i de delar som avser dataskydd och personuppgiftsbehandling, inte tillstyrka förslaget som det har presenterats i promemorian.

Utöver vad som sagts ovan behöver under den fortsatta beredningen överväganden göras beträffande t.ex. vilka frågor som ska kunna ställas i det nationella systemet, vilka uppgifter som ska skickas vidare till de finansiella företagen och om dessa uppgifter behöver skyddas samt hanteringen av loggar.

2.1.9 Sekretessfrågor m.m.

Så som Skatteverket förstår förslaget kommer administrationen av det nationella systemet att betraktas som en ny verksamhet. I det fortsatta lagstiftningsarbetet måste det förtydligas vad detta innebär och tydliggöras vilka krav det medför för Skatteverket.

Det nationella systemet i förhållande till tryckfrihetsförordningen

I 2 § den föreslagna lagen anges att uppgifterna för de behöriga myndigheterna ska vara omedelbart tillgängliga och sökbara i systemet. Vidare anges i 4 § att de finansiella företagen ska ge systemet direkt, omedelbar och elektronisk tillgång till uppgifterna hos företagen. I promemorian tydliggörs vilka bedömningar som legat till grund för uppkomsten av allmänna

¹ Jämför exempelvis med vad som framförs i prop 2017/18:95 (s 51 ff) och framgår av 2 och 3 §§ i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (2001:181) - vad gäller kompletterande lagstiftning till EU:s dataskyddsförordning och lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, samt vad som framförs i prop 2017/18:269 (s 144) - vad gäller ny kompletterande lagstiftning till brottsdatalagen

handlingar under rubriken Uppgifter i registret och Uppgifter i en logg (s. 111 och 114). Det finns emellertid ingen motsvarande analys avseende konsekvensen av att uppgifter kommer att vara omedelbart sökbara i det nationella systemet och inte heller av att Skatteverket kommer att ha en direktuppkoppling till de finansiella instituten. För att kunna ta ställning till de förslag som lämnas i promemorian behöver dessa frågor utredas vidare i förhållande till vad som gäller enligt 2 kap. 3 och 6 §§ tryckfrihetsförordningen.

Sekretess enligt 31 kap. 11 a § OSL

Enligt den föreslagna bestämmelsen i 31 kap. 11 a § OSL anges att sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att det syfte som utgjort grund för användningen av systemet motverkas eller att den framtida verksamheten skadas eller att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Skatteverket noterar att bestämmelsen i sin nuvarande lydelse innebär att endast uppgifter om enskildas personliga förhållanden omfattas av regleringen. Enligt promemorian ska uppgift om inte bara konto eller bankfack framgå av det nationella systemet utan även vilket finansiellt institut som personen i fråga har kontot eller bankfacket hos. Skatteverket anser att samtliga uppgifter om konto och bankfack är uppgifter av ekonomisk natur. Bestämmelsen bör därför omfatta sekretess även för uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden.

Skatteverket noterar vidare att bestämmelsens andra stycke i sin nuvarande lydelse innebär sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden i det nationella systemets loggar om det inte står klart att uppgiften kan lämnas ut utan att det syfte som utgjort grund för användningen av systemet motverkas eller att den framtida verksamheten skadas eller att den enskilde eller någon närstående lider men. Samma bestämmelse avser således ge skydd både åt det allmännas intresse och enskildas intressen. Skatteverket har inget att erinra mot att man skyddar båda dessa intressen. Att reglera skyddet för båda dessa intressen i samma bestämmelse går emellertid emot systematiken i OSL, där sekretessreglerna delas upp i kapitel som är ägnade att skydda antingen enskildas intressen eller det allmännas intresse.

Skatteverket anser därför att skyddet för det allmännas intresse ska lyftas ur den föreslagna bestämmelsen i 31 kap. 11 a § andra stycket OSL och placeras i en eller flera andra bestämmelser i ett eller flera kapitel som reglerar skyddet för det allmännas intresse. Det måste utredas närmare var i OSL skyddet för det allmännas intressen ska regleras. Bedömningen bör rimligtvis utgå ifrån vilken verksamhet den användande myndigheten bedriver.

2.1.10 Ansvaret för det nationella systemet

I promemorian föreslås att Skatteverket ska ansvara för utveckling och förvaltning av det nationella systemet eftersom verket sammantaget bedöms vara mest lämpad för uppgiften. Ett skäl för detta anges vara att Skatteverket, av de myndigheter som nämnts i sammanhanget, har störst erfarenhet av att bygga och organisera register och hantera stora mängder information. Ett annat skäl är att Skatteverket kommer att få tillgång till uppgifter från det nationella systemet både inom sin fiskala verksamhet och, indirekt genom en

förundersökningsledare, sin brottsutredande verksamhet. Det bedöms därmed som sannolikt att Skatteverket i stor utsträckning kan dra nytta av systemet.

Skatteverket ställer sig inte avvisande till att utveckla och förvalta det nationella systemet. Skälen för att verket ska tilldelas denna uppgift framstår dock som svagare om det nationella systemet inte skulle kunna komma att användas för beskattningsändamål.

2.1.11 Utveckling och förvaltning av ett nationellt system

Skatteverket bedömer att det finns goda möjligheter att utveckla en lösning i form av ett datasöksystem. Förutsättningarna förbättras av det faktum att banker och andra finansiella institut på grund av andra regleringar måste etablera API:er i sina verksamheter.

Ett centralt register medför att lösningen blir mer komplex samt dyrare att utveckla och underhålla. Skatteverket förordar, som sagts ovan, en teknisk lösning utan ett centralt register.

Skatteverket uppskattar att det, från det att ett uppdrag avropas, krävs 4 månader för en förstudie, 8-10 månader för utveckling av system och 24 månader för att ansluta samtliga aktörer. Det är således möjligt att det nationella systemet kan komma att vara inrättat den 10 september 2020, däremot framstår det som osannolikt att alla finansiella företag är anslutna till systemet vid denna tidpunkt.

Då banker och finansiella institut är anslutna till PSD2 finns de tekniska förutsättningarna, men åtgärder måste vidtas för att de bl.a. ska kunna nå information som är upp till fem år gammal. En djupare utredning kring bankers och finansiella instituts förutsättningar att kunna uppfylla kraven bör genomföras av ansvarig tillsynsmyndighet, dvs. Finansinspektionen.

För de finansiella företag som eventuellt ska anslutas till ett register kommer en överföring av samtliga uppgifter som registret ska innehålla att ske från det finansiella företaget. Uppdatering av detta register kommer sedan att kunna genomföras via en e-tjänst där företagen själva uppdaterar sina uppgifter i registret.

Finansinspektionen bör, som utredaren föreslår, ansvara för uppföljning mot anslutna aktörer för att säkerställa övergripande kvalitet i tjänsten.

De tekniska och administrativa svårigheter som Skatteverket finner vad gäller det nationella systemet är följande.

Att ansluta 341 finansiella företag till det nationella systemet är mycket tidskrävande då tekniska avtal ska upprättas och att testkörning mot system måste ske innan driftsättning. Skatteverket beräknar att detta tar minst 24 månader och för denna del föreligger också störst osäkerhet vad gäller kostnader för utveckling av det nationella systemet.

I dagsläget är det svårt för Skatteverket att uppfylla systemkravet att det nationella systemet ska var i drift utan uppehåll. Behov finns för att stänga ned systemet vissa tider på dygnet för underhåll, vilket ofta sker nattetid. Skatteverket har dock som mål att kunna utveckla tjänster som kan vara i drift hela dygnet.

2.2 Registerlagen

2.2.1 1 kap. 2 § - Liknande juridiska personer

Av punkten 3 i 2 § och i förslaget till en ny punkt fyra anges att "...som förvaltar trustar eller liknande juridiska konstruktioner..." omfattas av lagens tillämpningsområde. Så som reglerna har formulerats anser Skatteverket att denna lydelse kan uppfattas som att dessa enbart avser konstruktioner som liknar trustar. Samma formulering finns på ett antal ställen i lagen. I den svenska översättningen av ändringsdirektivet (punkten 16) anges att "denna artikel gäller för trustar och andra typer av juridiska konstruktioner".

Det kan därför ifrågasättas om inte den föreslagna lydelsen i 1 kap. 2 § har blivit för snäv.

Liknande formuleringar finns exempelvis i 2014/107/EU, dvs. DAC 2 som bl.a. omfattar utbyte av finansiell information avseende finansiella konton inom EU. I IDKAL är en enhet definierad som "en juridisk person eller en annan juridisk konstruktion, såsom ett bolag, en delägarbeskattad juridisk person, en trust eller en stiftelse". I denna formulering ryms då exempelvis kontraktsrättsliga fonder, vilka inte är en juridisk person.

Skatteverket anser att det bör klargöras vad som avses med uttrycket liknande juridiska konstruktioner och att det även framgår om t.ex. kontraktsrättsliga fonder omfattas av begreppet.

2.2.2 21 kap. 4 c § OSL

Enligt 21 kap. 4 c § OSL ska sekretessen enligt 4 b § samma kapitel inte hindra att uppgift om enskild lämnas till bl.a. Skatteverket om den mottagande myndigheten behöver uppgiften i sin verksamhet. Så som Skatteverket uppfattat bestämmelsen omfattar den även Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

2.2.3 36 kap. 4 § OSL

I promemorian föreslås ett tillägg till bestämmelsen i 36 kap. 4 § OSL. På samma sätt som i den föreslagna bestämmelsen i 31 kap. 11 a § OSL (se avsnitt 2.1.9), föreslås ett sekretesskydd för både enskildas intressen som det allmännas intresse i samma bestämmelse. Som poängteras ovan går detta emot systematiken i OSL. 36 kap. OSL reglerar skyddet för uppgifter om enskilda i bl.a. vissa mål och ärenden hos domstol. Skyddet för det allmännas intresse bör således lyftas ur den föreslagna bestämmelsen i 36 kap. 4 § andra stycket OSL. Det måste utredas närmare var i OSL skyddet för det allmännas intresse bör regleras.

3 Konsekvenser för Skatteverket

Skatteverkets kostnad för att ta fram ett nationellt system och ansluta parter uppskattas till 25,9 mnkr och förvaltningskostnaden för systemet bedöms uppgå till 7,7 mnkr per/år. Förvaltningskostnaden förhåller sig till utvecklingskostnaden av systemet, som uppgår till 13,9 mnkr, enligt följande: År 1 - 55%, År 2 - 50%, År 3 - 45%, År 4 - 40% och År 5 - 36%. Den framräknade förvaltningskostnaden är schablonmässigt fördelad på 25 % applikationsförvaltning och 75 % drift.

	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
Total enligt schablon	7,7 mnkr	6,7 mnkr	6,3 mnkr	5,6 mnkr	5,0 mnkr

Utveckling och förvaltning av ett nationellt system skulle vara en ny uppgift för Skatteverket och betydande resurser måste avsättas för att tillmötesgå de krav som är förenade med uppdraget. Skatteverket gör bedömningen att verket för detta ändamål bör tillföras extra medel.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm och föredragits av rättsliga experten Olle Sundin. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Fredrik Rosengren, rättschefen Gunilla Hedwall, enhetschefen Tomas Algotsson och sektionschefen Mats Nilsson.

Katrin Westling Palm

Olle Sundin