Skatteverket

Remissvar

Datum
2026-10-30

Dnr
8-221563-2026

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Remiss av promemorian EU:s penningtvättspaket

Fi2026/01654

1 Sammanfattning

Skatteverket ställer sig positivt till de förslag som promemorian lägger fram, men har synpunkter på vissa av promemorians överväganden.

Skatteverket vill särskilt framhålla att det övergripande syftet med konto- och värdefackssystemet är att ge finansunderrättelseenheter och övriga behöriga myndigheter en rätt att ta del av uppgifter i syfte att utreda penningtvätt, terrorism och andra allvarliga brott. I den mån den nationella regleringen går längre än kraven i EU-rätten och ger andra myndigheter än de brottsbekämpande tillgång till uppgifter i konto- och värdefackssystemet, har det föregåtts av noggranna överväganden och byggt på att myndigheterna sedan tidigare givits rätt att inhämta uppgifterna direkt från instituten. Konto- och värdefackssystemet har därmed snarare rationaliserat sättet som myndigheterna får tillgång till informationen än givit dem tillgång till nya uppgifter. Om ytterligare myndigheter ska få del av uppgifter i det föreslagna registret genom att inget undantag införs rörande sekretessbrytande regler eller Skatteverkets uppgiftsskyldighet, bör även det föregås av noggranna överväganden, och det särskilt om lämpligheten i att myndigheterna får tillgång till uppgifterna inte belysts i tidigare lagstiftning.

Skatteverket efterfrågar vidare vissa förtydliganden och ytterligare analyser, främst rörande lagen om register över konton, värdefack och virtuella IBAN:

- Skatteverket bedömer att förslaget om att uppgifter om användare av virtuella IBAN ska anses vara verklig huvudman medför att uppgifter som ska finnas med enligt sjätte penningtvättsdirektivet kommer att saknas i det svenska systemet.

Postadress: 205 30 MALMÖ **Telefon**: 0771-567 567
skatteverket@skatteverket.se, www.skatteverket.se

- Skatteverket bedömer att regleringen kring att institut inte ska lämna uppgifter om andra institut riskerar att utesluta viss information ur systemet som kan vara av intresse för myndigheter.
- Skatteverket anser att avsaknaden av undantag för vissa sekretessbrytande bestämmelser inte har beaktats i tillräcklig mån i de överväganden som promemorian gör rörande ändamålsenligheten med ett register, vid bedömningen om huruvida intrånget i den personliga integriteten är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och vid bedömningen huruvida utlämnande till en stor mängd andra aktörer är förenlig med unionsrätten. Skatteverket anser även att frågan bör analyseras närmare rörande vilka konsekvenser det kommer att få rörande utlämnandeverksamheten på Skatteverket och vilka resurser som kommer att behöva tas i anspråk för att hantera utlämnande av uppgifter till andra myndigheter än de som anges i förslaget, till kommuner och till a-kassorna.
- Skatteverket efterfrågar förtydligande rörande frågor om sekretess rörande registret, fördjupad analys rörande sekretesskyddet för myndigheternas förfrågningar och klargöranden samt analyser rörande personuppgiftsansvaret och frågan om verksamheten med registret utgör en självständig verksamhetsgren.

Skatteverket efterfrågar även vissa andra förtydliganden i lagtext och motivering, lämnar synpunkter av mer teknisk art och föreslår att den äldre lagen om konton och värdefack upphävs tidigare.

2 Skatteverkets synpunkter

2.1 Avsnitt 15.4.1 – Företagen som omfattas av registreringsskyldigheten

Olika begrepp på samma företeelse (1 kap. 2 § första stycket 9)

1 kap. 2 § första stycket 9 avser fysiska eller juridiska personer som ”bedriver yrkesmässig verksamhet” som består i ”en eller flera av de verksamheter” som anges i vissa punkter i bilaga I till direktiv 2013/36/EU. I punkten anges vidare ”utländska företag som tillhandahåller motsvarande tjänster från filial i Sverige”. Skatteverket, som uppfattar att ”verksamheter” och ”tjänster” har samma innebörd, föreslår att punkten ändras på följande sätt:

1 kap. 2 § första stycket

9. fysiska och juridiska personer som bedriver yrkesmässig verksamhet som består i att utföra en eller flera av de verksamheter som anges i punkterna 7 d), 8, 12 och 14 i bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/2994, och utländska företag som *bedriver motsvarande verksamhet* från filial i Sverige

Förkortning avseende penningtvättsförordningen (1 kap. 2 § första och andra stycket)

I lagen nämns penningtvättsförordningen på två ställen: dels i 1 kap. 2 § första stycket, dels i andra stycket samma paragraf. Förordningens rubrik finns dock inte angiven i andra stycket. Skatteverket föreslår därför att definitionen på virtuellt IBAN ges följande lydelse:

1 kap. 2 § första stycket

virtuellt IBAN: virtuellt IBAN-nummer enligt artikel 2.1.26 i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1624 av den 31 maj 2024 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism (*penningtvättsförordningen*)*, och

2.2 Avsnitt 15.4.2 – Uppgifter som ska finnas i registret

Vem som ska anmäla uppgift om virtuella IBAN (2 kap. 2 §)

I 2 kap. 2 § regleras instituts skyldighet att anmäla uppgifter för registrering. Där sägs bl.a. att ett institut ska till Skatteverket regelbundet anmäla uppgifter om virtuella IBAN som det tillhandahåller eller har tillhandahållit.

På s. 637 sägs det att kommissionen gett uttryck för tolkningen att uppgifter om ett virtuellt IBAN ska tillgängliggöras i konto- och värdefackssystemet i den medlemsstat där institutet som utfärdat det virtuella IBAN i fråga har tillstånd. Det innebär enligt promemorian att svenska institut och utländska institut som bedriver verksamhet genom filial i Sverige ska anmäla uppgifter till registret om virtuella IBAN som de utfärdar. I svensk nationell rätt är virtuella IBAN inte föremål för någon reglering. För att det inte ska vara någon tvekan om vem som ska anmäla uppgifter om virtuella IBAN är det enligt Skatteverkets mening av vikt att det framgår vilket institut som anses vara

utfärdare (eller tillhandahållare enligt den föreslagna lagtexten) av ett virtuellt IBAN.

Om innehavaren av det konto hos ett institut till vilket betalningar omdirigeras (fortsättningsvis benämnt Masterkonto) är ett företag (inte institut) som önskar förse sina kunder med virtuella IBAN ligger det i sakens natur att det är det institutet som är utfärdare och därför är skyldigt att anmäla uppgifter till registret. Det är dock, som Skatteverket uppfattat det, vanligt att innehavaren av ett Masterkonto är ett annat institut och att det institutet i sin tur tillhandahåller virtuella IBAN till sina kunder. Det förekommer också att så kan ske i flera led. Med utgångspunkt i lydelsen av artikel 22.3 andra stycket penningtvättsförordningen framstår innehavaren av Masterkontot som utfärdare i en sådan situation. Skatteverket tolkar dock promemorian på så sätt att det är institutet som förvaltar Masterkontot som i egenskap av utfärdare (tillhandahållare) ska anmäla uppgifter till registret. Att så är fallet får också anses framgå av 2 kap. 8 §, där det möjliggörs att uppgifter kan lämnas från institutet som är innehavare av Masterkontot till det institut som förvaltar det kontot för att det sistnämnda institutet ska kunna fullgöra skyldigheten att anmäla uppgifter till registret.

Skatteverket har inga synpunkter i denna del, men anser att det i lagtexten på ett tydligare sätt bör framgå att det är det institut som förvaltar det konto som betalningar omdirigeras till (Masterkontot) som ska anmäla uppgifter till registret. Förslagsvis kan detta ske genom ett andra stycke i 2 kap. 2 § enligt följande:

2 kap. 2 § andra stycket

> *Virtuella IBAN ska anmälas av det institut som tillhandhåller eller har tillhandahållit det konto som betalningar till det virtuella IBAN omdirigeras till.*

Uppgift om användare av virtuella IBAN samt frågor om företrädare (2 kap. 2-7 §§)

I artikel 16.3 första stycket d) och andra stycket i direktivet uttrycks vilka uppgifter om virtuella IBAN som ska finnas tillgängliga och vara sökbara via de centraliserade automatiserade mekanismerna. Av direktivets ordalydelse kan inte utläsas att uppgifter om användarna av virtuella IBAN ska tillgängliggöras och vara sökbara.

I 2 kap. 2 § första stycket tredje meningen sägs dock att den som använder det virtuella IBAN anses vara verklig huvudman. Det här anges även i allmänmotiveringen på s. 642. En användare av ett virtuellt IBAN ska således

anmälas till registret med stöd av 2 kap. 7 §, som avser skyldigheten att lämna uppgifter om verkliga huvudmän. Om ett institut är innehavare av Masterkontot och det institutet tillhandahållit virtuella IBAN till användare som är juridiska personer utgörs den verkliga huvudmannen av en juridisk person (jfr hänvisningen till 5 § i 7 §). Enligt Skatteverkets mening framstår detta som en märklig ordning. Som Skatteverket uppfattar det blir också följden att institutets verkliga huvudmän inte ska anmälas till registret. Om det i stället är så att användaren av ett virtuellt IBAN är en kund till ett företag (inte ett institut) som innehar Masterkontot framstår också regleringen i 2 kap. 2 § första stycket tredje meningen som egenartad eftersom användaren då är verklig huvudman samtidigt som någon verklig huvudman inte ska anmälas beträffande innehavaren av Masterkontot, trots att det inte utgör ett institut. Det kan enligt Skatteverkets mening rimligtvis inte vara avsikten enligt direktivet.

Utan närmare stöd för promemorians tolkning att det av direktivet följer att användare av virtuella IBAN ska anmälas till registret ifrågasätter Skatteverket om promemorians bedömning är korrekt. Om avsikten varit att även uppgifter om användare av virtuella IBAN skulle hållas tillgängliga och vara sökbara framstår det som mest rimligt om detta framgått redan av artikel 16.3 första stycket d). Även om promemorians tolkning visar sig vara korrekt framstår det som nödvändigt att denna underbyggs på ett sätt som framstår som mer robust.

Vidare kan i detta sammanhang nämnas följande.

Av den finländska propositionen RP 105/2026 rd, som genomför EU:s penningtvättspaket, finns i 4 § 4 och 6 § 4 lag om ändring av lagen om ett övervakningssystem för bank- och betalkonton en reglering som i allt väsentligt motsvarar promemorians förslag ang. virtuella IBAN i 2 kap. 3 §. I den finska propositionen återfinns dock, såvitt Skatteverket kan se, inte någon motsvarighet till 2 kap. 2 § första stycket tredje meningen i den del som anger att användare av virtuella IBAN anses vara verklig huvudman.[1]

I Malta har ett konsultationsdokument varit föremål för ett remissförfarande angående införlivandet av artikel 16 och 17 med potentiella ändringar i deras Centralised Account Register Regulations.[2] Inte heller där kan Skatteverket

[1] Regeringens proposition (RP 105/2026 rd) till riksdagen med förslag till lag om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism och till lagar som har samband med den
[2] Consultation on Proposed Legislative Changes to Transpose and Implement the Legislative Instruments within the AML Package

återfinna något förslag som liknar det i 2 kap. 2 § ang. användare av virtuella IBAN.

Skatteverket ifrågasätter inte att det kan finnas ett betydande mervärde om även användare av virtuella IBAN görs tillgängliga i systemet. En sådan nytta har även identifierats av andra aktörer som dragit slutsatsen att något rapporteringskrav rörande användare av virtuella IBAN inte finns i artikel 16.[3] Användare av virtuella IBAN framgår t.o.m. i dagsläget i bl.a. det tyska systemet då de i vissa situationer är att likställa med ett konto enligt tysk rätt.[4] Som angetts ovan gör dock Skatteverket, med det underlag som presenterats i promemorian, bedömningen att uppgifter om användare av virtuella IBAN synes gå utöver vad som regleras i direktivet, samtidigt som det riskerar att faktiska verkliga huvudmän inte rapporteras i situationer med virtuella IBAN.[5]

Skatteverket har dock inte några synpunkter på att även användare av virtuella IBAN ska omfattas av lagens tillämpningsområde, även om det framstår som en nationell reglering som går utöver direktivet. Skatteverket föreslår dock i ett sådant fall att 2 kap. 2 § första stycket tredje meningen utgår och att vissa ändringar sker i 2 kap. 3-7 §§.

Skatteverket noterar vidare att 2 kap. 6 § om de uppgifter som ska anmälas om företrädare för personer som är innehavare av ett konto m.m. enbart hänvisar till 2 kap. 4 § om fysiska personer. Skatteverket har kännedom om att vissa institut tillåter att juridiska personer kan vara företrädare i form av fullmaktshavare, vilket torde innebära att en hänvisning även bör göras till 2 kap. 5 §. I detta sammanhang vill även Skatteverket lyfta att det finns en oklarhet i hur uppgifter om fullmaktshavare ska hanteras när det är fråga om framtidsfullmakter som ännu inte trätt i kraft eller engångsfullmakter som gäller vid visst tillfälle.

2 kap. 3 § första stycket 4

> 4. virtuella IBAN: IBAN-numret, *den som använder det virtuella IBAN* och identifieringskoden för det konto som betalningar till det virtuella

[3] Se ”Overview and analysis of virtual IBAN services offered in France, from an AML-CFT perspective”, rapport från Autorité de contrôle prudentiel et de résolution och Tracfin s. 30 som identifierar annan användbar information som kan ingå i ett nationellt system enligt 16.6 i det sjätte penningtvättsdirektivet men som faller utanför det europeiska systemet enligt 16.7 i nämnda direktiv, däribland ”[t]he identity of the vIBAN user”.
[4] Se Bafins beslut Allgemeinverfügung zur Anordnung der Speicherung von Daten in einem Dateisystem nach § 24c Abs. 1 KWG
[5] Se även Amlyzes rapport ”How AML/CFT Regulation Triggered the Virtual IBAN Overhaul” s. 17 rörande en visualisering av informationen.

IBAN omdirigeras till och datumet för när det kontot öppnades samt, i förekommande fall, avslutades, och

2 kap. 4 §

I fråga om fysiska personer som är innehavare till konton, värdefack och virtuella IBAN *eller fysiska personer som använder ett virtuellt IBAN* ska instituten anmäla följande uppgifter för registrering:

2 kap. 5 §

I fråga om juridiska personer som är innehavare till konton, värdefack och virtuella IBAN *eller juridiska personer som använder ett virtuellt IBAN* ska instituten anmäla följande uppgifter för registrering:

2 kap. 6 §

I fråga om företrädare för personer som är innehavare av ett konto, värdefack eller virtuellt IBAN *eller företrädare för personer som använder ett virtuellt IBAN* ska institutet anmäla motsvarande uppgifter som i 4 *eller 5* § och datumet för när befogenheten att företräda innehavaren inleddes, för registrering.

2 kap. 7 §

I fråga om verkliga huvudmän för personer som är innehavare av ett konto, värdefack eller virtuellt IBAN *eller verkliga huvudmän för personer som använder ett virtuellt IBAN* ska institutet anmäla motsvarande uppgifter som i 4 § och datumet för när det verkliga huvudmannaskapet inleddes, för registrering.

Uppgiftsskyldighet när innehavare av ett värdepapperskonto är ett annat institut (2 kap. 2 § andra stycket)

I 2 kap. 2 § andra stycket sägs att ett institut inte ska anmäla uppgifter om värdepapperskonton vars innehavare är ett annat institut. I promemorian på s. 645 anges som exempel att konton tillhandahålls av den svenska värdepapperscentralen Euroclear Sweden AB, nämligen ägarkonton och förvaltarkonton. Skatteverket uppfattar att värdepapperscentralen är skyldigt att anmäla ägarkonton, medan respektive förvaltare ska vara skyldig att anmäla sina kunders innehav. Skatteverket delar uppfattningen att dubbelrapportering bör undvikas och att utgångspunkten bör vara att det är det institut som ligger närmast kunden som ska anmäla uppgifter till registret. Enligt promemorian bedöms det dock vara av begränsat värde att värdepapperscentralen i ovan

nämnt exempel anmäler förvaltarnas innehav av avstämningskonton som avser kunders innehav hos respektive förvaltare.

Även om Skatteverket delar promemorians bedömning i det exempel som anges ovan vill verket dock framhålla att det i vissa fall kan finnas ett intresse av att eftersöka information om intermediärers värdepapperskonton vid en fråga på intermediären. I skäl 76 till penningtvättsförordningen anges att vissa mellanhandsstrukturer (”intermediary structures” i den engelska översättningen) är förenade med högre risk för penningtvätt, förbrott till penningtvätt och finansiering av terrorism. Det finns även exempel på när intermediärer med s.k. omnibuskonton använts för att kringgå internationella sanktioner genom att den slutliga innehavaren av tillgången döljs.[6]

Ett institut är vidare inte förhindrat att placera överlikviditet i värdepapper. Ett bolag som t.ex. tillhandahåller värdefackstjänster till sina kunder skulle kunna inneha ett värdepapperskonto och placera bolagets egna medel i värdepapper. En sådan uppgift skulle kunna vara av värde i ett register. Det placerande företaget utgör dock i ett sådant fall ett institut enligt 1 kap. 2 §, varför innehavet av konto inte ska anmälas enligt föreslagen lydelse.

Vilket eller vilka kontonummer som ska rapporteras (2 kap. 3 §)

På s. 640 under rubriken ”Uppgifter om betalkonton och bankkonton” anges att både kontonummer och IBAN-nummer ska finnas i registret om båda uppgifterna finns rörande övriga konton hos kreditinstitut och värdepappersbolag. Det anges att det är i likhet med vad som föreslås i fråga om betalkonton.

Såvitt Skatteverket kan se har det här uttalandet inte täckning i lagtexten. I 2 kap. 3 § första stycket 1 i lagen anges att ”IBAN-numret eller, om det inte finns, annan identifieringskod” ska anmälas för betalkonton, dvs. inte att båda numren ska anmälas samtidigt. En likartad reglering anges även för andra konton som inte är betalkonton i 2 kap. 3 § andra stycket.

Skatteverket har uppfattat det som att det är önskvärt från frågande myndigheter att även andra identifieringskoder än IBAN finns i registret. Många gånger utgår utredningar från kontoutdrag som inhämtats från ett institut, varpå uppgifterna om kontonummer för konton som en betalning gjorts till eller som en betalning gjorts ifrån sällan presenteras i IBAN-format. Kontonumren kan även vara ofullständiga. Om registret enbart innehåller IBAN-nummer kan detta innebära att en utredare inte kan använda registret

[6] Se OFAC:s ENFORCEMENT INFORMATION FOR JANUARY 23, 2014

för att identifiera kontot utan att inhämta mer information från institutet. Detta medför ytterligare administration och fördröjer utredningen. Enligt Skatteverket finns det därmed ett värde i att även ha med andra kontonummer såsom t.ex. BBAN eller andra typer av nummer som ett betal- eller bankkonto kan ha.

Skatteverket föreslår därmed att lagtexten får en sådan utformning att orden ”IBAN-numret eller, om det inte finns, annan identifieringskod för kontot” i 2 kap. 3 § första stycket 1 byts ut till ”identifieringskoder för kontot, inbegripet IBAN-nummer om sådant finns”. Se sammanställt förslag till utformning av 2 kap. 3 § under nästa rubrik.

Närmare definition av andra konton (2 kap. 3 §)

Artikel 16.3 omfattar bl.a. bankkonton och betalkonton. I promemorians förslag återfinns betalkonton i 2 kap. 3 § första stycket 1. I andra stycket anges att kreditinstitut och utländska kreditinstitut som driver verksamhet från filial i Sverige även ska anmäla *andra konton* (Skatteverkets kursivering) som de tillhandahåller än de som anges i första stycket. I tredje stycket finns en motsvarande reglering som tar sikte på *andra konton* (Skatteverkets kursivering) hos värdepappersbolag och utländska värdepappersföretag som driver verksamhet från filial i Sverige och som har tillstånd att ta emot kunders medel på konto.

De konton som avses i andra och tredje stycket är, som Skatteverket uppfattar det, andra konton än betalkonton som kan innehålla återbetalningspliktiga medel som mottagits från allmänheten (se 1 kap. 7 § lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse och 2 kap. 2 § första stycket 8 lagen [2007:528] om värdepappersmarknaden). För att lagtexten inte ska omfatta andra kontotyper som kan finnas hos instituten bör lagtexten avgränsas så att den endast utpekar den typ av konton som är avsedda att omfattas av lagstiftningen. Skatteverket föreslår därför att 2 kap. 3 första stycket 2 ges följande lydelse, att nuvarande punkter 2-5 betecknas 3-6, samt att andra och tredje stycket därigenom kan utgå. Notera att ändringen från föregående rubrik rörande vilka kontonummer som ska anmälas även anges här.

> I fråga om konton, värdefack och virtuella IBAN ska instituten anmäla följande uppgifter för registrering:
>
> 1. betalkonton: *identifieringskoder för kontot, inbegripet IBAN-nummer om sådant finns*, och datumet för när kontot öppnades och, i förekommande fall, avslutades,

2. andra konton som kan innehålla återbetalningspliktiga medel som mottagits från allmänheten och inte utgör betalkonton: identifieringskoder för kontot, inbegripet IBAN-nummer om sådant finns, och datumet för när kontot öppnades, och, i förekommande fall, avslutades,

2.3 Avsnitt 15.4.3 – Anmälan om registrering

Föreskriftsrätten föreslås omfatta krav på en anmälan till registret och vid vilken tidpunkt och hur ofta anmälningar ska göras. Skatteverket anser att det även finns ett behov av att föreskriftsrätten ska avse hur uppgiftsskyldigheten ska fullgöras när uppgifter lämnas ut elektroniskt enligt 5 kap. 9 §. Förslagsvis kan en tredje punkt tillföras 6 kap. 2 § enligt följande.

6 kap. 2 §

3. på vilket sätt personuppgifter ska lämnas ut elektroniskt.

2.4 Avsnitt 15.5.2 – Sekretessen bör knytas till registerverksamheten

I förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, anges att en ny sekretessbestämmelse föreslås i 40 kap. 7 h §. Bestämmelsen anges där omfatta verksamhet som avser förande av eller uttag ur Skatteverkets register över konton, värdefack och virtuella IBAN.

Av avsnitt 15.5.2 (s. 649 och 652) framgår emellertid att sekretessens omfattning avser Skatteverkets verksamhet som avser förande av eller uttag ur registret. I ett uttalande på s. 652 f. anges att räckvidden av bestämmelsen begränsas till att gälla hos Skatteverket och eventuellt direktanslutna myndigheter. Om en myndighet tar ut en uppgift för att använda den i sin egen verksamhet gäller i stället den sekretess som gäller i den verksamheten.

Skatteverket har inte något att erinra mot att den direktanslutna myndighetens tillgång anses vara ett led i verksamheten som avser förande av eller uttag ur Skatteverkets register över konton, värdefack och virtuella IBAN. Denna tillgång kan dock inte anses ske i *Skatteverkets* verksamhet.

För att öka tydligheten bör författningskommentaren och övriga motivuttalanden därför omformuleras så att det klart framgår att sekretessen omfattar verksamhet som avser förande av eller uttag ur Skatteverkets register över konton, värdefack och virtuella IBAN, oavsett om åtkomsten sker hos Skatteverket eller hos en direktansluten myndighet som ett led i registerverksamheten.

2.5 Avsnitt 15.5.2 och 15.11.10

På s. 642-643 redogörs för förslaget att även spelkonton ska omfattas av regleringen med ikraftträdandedatum den 1 maj 2028. Som en följd av detta föreslås en ny paragraf, 2 kap. 9 §, och ändring i 3 kap. 1 §. Skatteverket bedömer dock att ändring behövs i ytterligare två bestämmelser, nämligen 5 kap. 10 § och 40 kap. 7 h § OSL.

I 5 kap. 10 § finns en bestämmelse om längsta tid för behandlingen. Skatteverket uppfattar att denna bestämmelse också ska omfatta spelkonton. Paragrafen bör därför kompletteras i samband med att spelkonton ansluts till systemet, förslagsvis enligt följande.

5 kap. 10 §

> Personuppgifter i registret över konton, värdefack och virtuella IBAN ska med hänsyn till ändamålet med registret få behandlas i fem år efter det att det konto, värdefack, virtuella IBAN *eller spelkonto* som uppgifterna hör till har avslutats eller på annat sätt upphört. Därefter ska personuppgifterna inte längre få behandlas.

40 kap. 7 h § OSL har fått en utformning som, om den införs, medför att den behöver ändras i samband med att spelkonton ansluts till systemet. Skatteverket förordar att bestämmelsen omarbetas till viss del så att någon ändring inte behöver göras. Förslagsvis kan bestämmelsen justeras enligt följande.

40 kap. 7 h § OSL

> Sekretess gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur Skatteverkets register enligt lagen (2027:000) om register över konton, värdefack och virtuella IBAN för uppgift om en enskilds personliga eller förhållanden.

2.6 Avsnitt 15.5.3 – Analys av om integritetsintrånget är godtagbart bör kompletteras

Promemorian konstaterar i avsnitt 15.5.3 att registret över konton, värdefack och virtuella IBAN kommer att innehålla en mängd personuppgifter som var för sig inte är känsliga men som sammanställt medför risk för kartläggning av enskilda. Europakonventionen, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och regeringsformen ger alla skydd mot sådana intrång, men rättigheterna kan begränsas genom lag under förutsättning att det är nödvändigt i ett

demokratiskt samhälle och för ett allmänt samhällsintresse. Promemorians slutsats att uppgifterna ska skyddas av absolut sekretess är välgrundad och delas av Skatteverket.

Skatteverket bedömer däremot att promemorians proportionalitetsbedömning – att inskränkningarna är godtagbara i ett demokratiskt samhälle – är ofullständig. Analysen bygger på antagandet att uppgifterna endast används inom registret och inte delas med andra myndigheter eller för andra ändamål. Detta förutsättande gör att slutsatsen inte tar höjd för ett scenario där undantag i 10 kap. 15 a § OSL inte införs.

Det finns även alltid en risk för att andra myndigheter, som saknar lagstöd för att ta del av uppgifter direkt från finansiella institut, kan komma att gå omvägen via Skatteverket för att få tillgång till uppgifterna. Detta stärker behovet av att promemorians analys kompletteras och att eventuella sekretessundantag hanteras med stor restriktivitet, för att säkerställa proportionalitet och rättssäkerhet.

2.7 Avsnitt 15.7.1 – Vissa sekretessbrytande bestämmelser och uppgiftsskyldigheter bör undantas

I avsnitt 15.7.1 tydliggörs att inget undantag införs i de sekretessbrytande reglerna i bland annat 10 kap. 15 a och 27 §§ OSL, rörande uppgifter från registret över konton, värdefack och virtuella IBAN. Promemorian tar även upp att inget undantag föreslås rörande lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (LUFFA). Inte heller föreslås något annat undantag.

Skatteverket gör en annan bedömning än promemorian i fråga om vilka aktörer som kan få del av uppgifter ur registret med stöd av 10 kap. 15 a § OSL. Utgångspunkten att det framför allt skulle vara de myndigheter som redan i dag får söka i konto- och värdefackssystemet framstår som riktig endast i fråga om första och andra punkterna i bestämmelsen, som avser brottslig verksamhet och brott. Bestämmelsens tredje och fjärde punkter tar dock sikte på uppgifter som behövs för att förebygga eller förhindra att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd betalas ut felaktigt. Myndigheter såsom Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och kommunerna kan därför i vissa fall åberopa 10 kap. 15 a § tredje och fjärde punkterna OSL för att begära ut uppgifter ur registret vid handläggningen av ekonomiska förmåner eller stöd.

Även myndigheter som betalar ut stöd till organisationer, exempelvis Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Konstnärsnämnden, kan i vissa fall ha motsvarande behov. Tredje punkten i 10 kap. 15 a § OSL nämner dessutom skatt som beslutas felaktigt. Det kan skapa möjligheter för exempelvis Tullverket att begära ut uppgifter när myndighetens utredning inte rör brott utan importmoms eller punktskatter som betalas vid import. Även inskrivningsmyndigheter såsom Bolagsverket, Transportstyrelsen och Lantmäteriet skulle kunna aktualiseras vid hantering av vissa stämpelskatter.

Slutligen innebär bestämmelsens femte punkt, som kan åberopas för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk och överträdelser av regler, villkor i beslut eller avtal, att det blir svårt att förutse i vilka situationer uppgifter ur registret kan komma att lämnas ut. Bestämmelsens breda tillämpningsområde medför därmed en osäkerhet beträffande omfattningen av de utlämnanden som kan aktualiseras.

Även tillämpningen av den sekretessbrytande generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL innebär att uppgifter ur registret kan komma att lämnas ut i fler situationer och till fler mottagare än vad som framstår som avsett med regleringen.

När det gäller LUFFA bedömer Skatteverket att promemorians analys inte tillräckligt tydligt skiljer mellan effektivisering av redan befintliga uppgiftsinhämtningsmöjligheter och en faktisk utvidgning av tillgången till registeruppgifter. Skatteverket har i dagsläget åtta myndighetsanslutningar till det nuvarande konto- och värdefackssystemet. För samtliga av de myndigheter som nu är anslutna har det redan innan införandet av konto- och värdefackssystemet funnits möjlighet för myndigheterna att inhämta uppgifterna via individuella begäranden till instituten. Systemet i sin nuvarande form har således inte varit ämnat att ge myndigheterna tillgång till nya uppgifter, utan har fungerat som ett sätt att rationalisera och effektivisera tillgången till uppgifter de redan tidigare kunnat begära in. De ändamål som ligger till grund för att myndigheterna över huvud taget givits rätt att inhämta material från de olika instituten framgår av särskild lagstiftning (se till exempel genomgången i prop. 2019/20:83 s. 19 ff.).

LUFFA innebär en uppgiftsskyldighet för Skatteverket gentemot vissa av Sveriges statliga myndigheter, Sveriges 290 kommuner samt de 24 arbetslöshetskassorna avseende felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. I många fall kommer det att innebära att dessa myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor kan få tillgång till uppgifter i registret som de inte haft tillgång till sedan tidigare.

För att vidare kunna bedöma utlämnandebestämmelsernas samlade räckvidd i detta sammanhang bör promemorians analys av befintliga uppgiftsskyldigheter vara mer utförlig. En sådan redovisning är av betydelse för att kunna överblicka kretsen av potentiella mottagare av uppgifter ur registret.

Skatteverket delar dock promemorians uppfattning att uppgiftsskyldigheten i lag (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna inte innebär någon konflikt mellan den nationella regleringen i detta avseende och unionsrätten.

Registret utgör en särskilt reglerad verksamhet där lagstiftaren uttryckligen har tagit ställning till vilka myndigheter som ska få tillgång till uppgifterna och för vilka ändamål. Även penningtvättsdirektivet ger uttryck för att tillgången till uppgifter om bankkonton och andra finansiella tillgångar ska vara kopplad till ett konkret och identifierat behov hos vissa särskilt angivna myndigheter. Hänvisningen till principen om behovsanpassad behörighet, tillsammans med direktivets tydliga fokus på uppgiftsminimering och dataskydd, talar enligt Skatteverkets bedömning för att unionslagstiftaren har avsett en begränsad krets av mottagare. Om generella bestämmelser om utlämnande och uppgiftsskyldighet samtidigt ska vara tillämpliga riskerar den särskilda åtkomstregleringen att förlora sin funktion.

En sådan ordning framstår också som mindre väl förenlig med principerna om ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering och förutsebarhet, som ligger till grund för promemorians dataskyddsbedömningar och för Skatteverkets ansvar som registeransvarig och personuppgiftsansvarig myndighet. Mot denna bakgrund anser Skatteverket att nedanstående sekretessbrytande bestämmelser bör undantas i fråga om uppgifter som omfattas av den föreslagna sekretessen för registret över konton, värdefack och virtuella IBAN. Ett sådant undantag skulle tydliggöra gränsen mellan de myndigheter som uttryckligen ges åtkomst enligt den särskilda registerlagen och andra aktörer som annars kan åberopa mer generella bestämmelser om utlämnande.

Skatteverket anser att ett undantag ska införas i nedanstående bestämmelser genom följande ändringar:

10 kap. 15 a § tredje stycket OSL:

> Första stycket gäller inte i fråga om sekretess enligt 24 kap. 2 a och 8 §§, 25 kap. 1–5 och 8 §§, 26 kap. 1 a § första stycket, 3, 4 och 6 §§, 29 kap. 1 och 2 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§, 33 kap. 2 och 4 a §§, 36 kap. 3 § samt 40 kap. 2*,* 5 *och 7b* §§.

10 kap. 27 § andra stycket OSL:

> Första stycket gäller inte i fråga om sekretess enligt 24 kap. 2 a och 8 §§, 25 kap. 1–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 och 2 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§, 33 kap. 2 och 4 a §§, 36 kap. 3 § samt 40 kap. 2*,* 5 *och 7b* §§.

2 § tredje stycket LUFFA:

> Första stycket gäller inte i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15–20 kap., 24 kap. 2 a och 8 §§, 25 kap. 1–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 och 2 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§, 33 kap. 2 och 4 a §§, 36 kap. 3 §, 40 kap. 2*,* 5 *och 7b* §§ samt 41–43 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

4 § tredje stycket LUFFA:

> Första stycket gäller inte i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 och 2 §§, 24 kap. 2 a och 8 §§, 25 kap. 1–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 och 2 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§, 33 kap. 2 och 4 a §§, 36 kap. 3 § samt 40 kap. 2*,* 5 *och 7b* §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2.8 Avsnitt 15.7.2 – Uppgiftsskyldigheter som innebär att sekretess bryts

Av artikel 16.2 och 16.9 framgår att AMLA dels ska ges direkt tillgång till uppgifter i Sveriges centraliserade automatiska mekanism, dels ska tillgängliggöras uppgifter genom bankkontoregistrens sammankopplingssystem. I 4 kap. 6 § anges att AMLA:s åtkomst begränsas till sådana uppgifter som omfattas av direktivet (jfr artikel 16.7 som avser den begränsning av uppgifter som kommer att få lämnas via bankkontoregistrens sammankopplingssystem). I artikel 16.5, som tar sikte på medlemsstaternas nationella kontomekanismer, sägs dock att medlemsstaterna får kräva att andra uppgifter som anses vara viktiga för finansunderrättelseenheter, AMLA och tillsynsmyndigheter ska finnas tillgängliga och sökbara i de centraliserade automatiska mekanismerna.

Enligt Skatteverkets mening kan det ifrågasättas om inte avsikten med artikel 16.5 är att AMLA genom den direkta åtkomsten, på samma sätt som t.ex. finanspolisen, ska ges åtkomst till sådana andra uppgifter som avses i nämnda artikel.

2.9 Avsnitt 15.9 – Sekretesskyddet för myndigheters förfrågningar bör analyseras vidare

Enligt det nuvarande lagförslaget föreslås att sekretess ska gälla för uppgifter om brottsbekämpande myndigheters förfrågningar om uppgifter ur registret över konton, värdefack och virtuella IBAN, om det kan antas att syftet med förfrågan motverkas om uppgiften röjs (18 kap. 18 d § OSL). Utgångspunkten är därmed att uppgifter i förfrågan är offentliga. Någon motsvarande sekretessreglering för begäranden från andra myndigheter, som har rätt att ta del av uppgifter men inte är brottsbekämpande myndigheter, föreslås inte.

I detta sammanhang vill Skatteverket påtala att det även i Skatteverkets beskattningsverksamhet många gånger föreligger risk för att egendom görs oåtkomlig på motsvarande sätt som otillgängliggörandet av brottsvinster. Uppgifterna om begäranden från registret bör därför ses som skyddsvärd i motsvarande omfattning som för den brottsutredande verksamheten.

Sannolikt kan begäranden från förvaltningsmyndigheter anses vara sekretessreglerade med stöd av 17 kap. 1 och 2 §§ OSL men Skatteverket ser gärna att en analys av dessa bestämmelsers räckvidd görs. I sammanhanget bör även en analys av om huruvida dessa bestämmelser är tillämpliga i samtliga situationer där den begärande myndigheter är en annan myndighet än en brottsbekämpande. Skulle det vara så att befintlig sekretessreglering bedöms som tillräcklig bör det framgå av motiven.

Skatteverket kommer att föra en logg som kan utgöra allmän handling. Denna logg kommer att innehålla uppgifter om begäranden från dels brottsbekämpande myndigheter, som då är sekretessreglerade enligt 18 kap. 18 d § OSL, dels från övriga myndigheter. Det är möjligt att loggen till den del den berör övriga myndigheter kan omfattas av andra bestämmelser såsom till exempel 17 kap. 1 eller 2 § OSL. Det bör därför analyseras om de befintliga sekretessbestämmelserna ger ett tillräckligt och förutsebart skydd för samtliga uppgifter i loggen eller om sekretessregleringen behöver kompletteras.

Sekretessen för de brottsbekämpande myndigheternas begäranden förefaller vidare enbart knytas till skyddsintresset för verksamheten och dess ändamål och inte till den enskilde. Skatteverket vill framhålla att en begäran även kan innebära att enskilda riskerar att drabbas negativt genom att det i efterhand går att få kännedom om att brottsbekämpande myndigheter visat intresse för dem. Skatteverket anser att det därmed finns skäl att överväga om integritetsskyddet för den enskilde är tillräckligt väl balanserat i denna del. En

sekretessbestämmelse till skydd för den enskilde skulle förslagsvis kunna tas in i 40 kap. OSL.

Sammantaget medför detta en oklarhet kring hur sådana begäranden ska hanteras, både i fråga om begäran från andra myndigheter än brottsbekämpande myndigheter och i fråga om skyddet för enskilda som berörs av en begäran. Skatteverket anser därför att det finns behov av en fördjupad analys och ett tydliggörande av hur begäranden från samtliga berörda myndigheter är avsedda att behandlas ur sekretess- och integritetsskyddssynpunkt.

Skatteverket vill även rikta uppmärksamhet mot att valet av begrepp i den föreslagna bestämmelsen kan leda till tillämpningssvårigheter. I lagförslaget anges att sekretessens föremål utgör de brottsbekämpande myndigheternas ”förfrågningar”. Mot bakgrund av att regleringen av registret nu bygger på en uppgiftsskyldighet för Skatteverket framstår det som mer ändamålsenligt att beskriva sekretessens föremål som myndigheternas begäran om uppgifter ur registret samt de lämnade svar som loggats. Terminologin bör enligt Skatteverkets mening övervägas ytterligare för att säkerställa att bestämmelsens tillämpningsområde framgår tydligt och för att undanröja oklarheter kring vilka uppgifter som avses omfattas av sekretesskyddet.

2.10 Avsnitt 15.11.3 – Personuppgiftsansvar och självständig verksamhetsgren behöver analyseras

Skatteverket anser att det finns behov av en mer fördjupad analys av sekretessfrågorna kopplade till den verksamhet där myndigheten föreslås vara personuppgiftsansvarig, det vill säga för registret över konton, värdefack och virtuella IBAN. Den föreslagna sekretessbestämmelsen (40 kap. 7 h § OSL) omfattar uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i verksamhet som avser förande av eller uttag ur registret. Verksamheten som personuppgiftsansvarig omfattar emellertid även loggning, behörighetskontroll, säkerhetsåtgärder, incidenthantering, uppföljning och annan registerförvaltning. För flera av dessa uppgifter är det oklart vilket sekretesskydd som gäller. Uppgifter om sökningar, loggar och myndigheters förfrågningar (se särskilt om förfrågningar under punkt 2.9) kan vara känsliga både ur den enskildes och det allmännas perspektiv. Skatteverket anser därför att det bör analyseras om sekretessregleringen bör omfatta hela den verksamhet där myndigheten är personuppgiftsansvarig för eller om kompletterande sekretessbestämmelser bör införas för vissa delar av verksamheten.

Frågan om självständig verksamhetsgren bör vidare hanteras inom ramen för avsnitt 15.11.3, eftersom den har nära samband med Skatteverkets personuppgiftsansvar, registerförvaltning och sekretessbedömningarna inom myndigheten.

Av promemorian framgår att Skatteverket ska vara personuppgiftsansvarigt för verksamheten med registret över konton, värdefack och virtuella IBAN. Samtidigt behandlas denna verksamhet genomgående som något som är skilt från Skatteverkets övriga verksamheter, bland annat genom de särskilda analyserna av personuppgiftsbehandling och genom hänvisningar till ”andra verksamheter än verksamheten med registret” (avsnitt 15.11.12). Verksamheten har dessutom egna ändamål, egna sekretessbehov och en självständig funktion som i huvudsak består i att tillhandahålla uppgifter till andra myndigheter. Dessa omständigheter aktualiserar frågan om verksamheten ska behandlas som en självständig verksamhetsgren vid tillämpningen av 2 kap. 11 § tryckfrihetsförordningen (1949:105) och 8 kap. 2 § OSL. Frågan bör därför analyseras och klargöras uttryckligen i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

2.11 Avsnitt 15.12 – Bedömningen av integritetsintrångets proportionalitet behöver kompletteras

På s. 691 anges att den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 15 a § OSL inte ska vara tillämplig i fråga om uppgifter i registret över konton, värdefack och virtuella IBAN, vilket utpekas som en åtgärd för att minska intrånget i enskildas integritet. I avsnitt 15.7.1 anges dock att något undantag inte ska införas i 10 kap. 15 a § OSL och någon författningsändring av 10 kap. 15 a § OSL är inte föreslagen. Det innebär att en av de åtgärder som uttryckligen bedöms skydda de registrerade därmed faller bort. Mot den bakgrunden är det oklart om det integritetsintrång som registret innebär ändå kan bedömas godtagbart och proportionerligt, se även ovan (avsnitt 2.6).

2.12 Avsnitt 16.1.3 – Förkortad övergångstid

I övergångsbestämmelsens andra punkt anges att den upphävda lagen om konto- och värdefackssystem som längst kommer gälla fram till den 9 juli 2032. Skatteverket anser att denna längsta frist bör begränsas till 9 juli 2030 i stället för 9 juli 2032. Det nuvarande systemet bygger på att uppgifter hämtas från instituten genom en frågetjänst, medan den nya ordningen innebär att uppgifterna görs tillgängliga genom ett centralt register hos Skatteverket. Så länge inte samtliga institut har anslutits till registret behöver Skatteverket hantera uppgifter från två olika informationskällor. Det innebär att myndigheterna inte får tillgång till den fullständiga informationsmängd som

den nya regleringen är avsedd att tillhandahålla förrän samtliga institut anslutit sig till det nya registret.

Av övergångsbestämmelsens tredje punkt följer samtidigt att kreditinstitut och finansiella institut ska ansluta sig och lämna uppgifter snarast möjligt. Mot den bakgrunden framstår en övergångsperiod till utgången av 2032 som längre än nödvändigt. En så lång övergångstid riskerar att uppfattas som att instituten har till 2032 på sig att ansluta sig, trots att avsikten är att anslutning ska ske så snart det är praktiskt möjligt. En kortare övergångsperiod till och med 2030 skulle tydligare understödja lagstiftarens ambition om ett skyndsamt genomförande och samtidigt möjliggöra att den nya lösningens avsedda nytta realiseras tidigare.

3 Konsekvenser för Skatteverket

Som framgår av promemorians konsekvensanalys medför förslaget avseende lagen om register över konton, värdefack och virtuella IBAN betydande kostnader för utveckling och förvaltning. Skatteverket vill dock framhålla att de belopp som redovisas i promemorian kan behöva justeras i höjande riktning med anledning av förslagen rörande sekretess (se avsnitt **Fel! Hittar inte referenskälla.**).

Förslaget innebär enligt Skatteverket att uppgifter ur registret kan komma att lämnas ut till en betydligt bredare krets av aktörer och för fler ändamål än vad som behandlas i promemorians konsekvensanalys. De myndigheter som anges i den föreslagna lagen om register över konton, värdefack och IBAN kan förväntas anslutas till det automatiserade systemet, varvid deras förfrågningar även fortsättningsvis kommer att hanteras genom automatiserat utlämnande. Eftersom tillämpningen av bland annat 10 kap. 15 a och 27 §§ OSL samt LUFFA förutsätter intresseavvägningar, torde dock begäranden från andra myndigheter än de som omfattas av den föreslagna lagen som utgångspunkt behöva hanteras manuellt. Det framstår därför som sannolikt att många aktörer kommer att begära ut uppgifterna genom begäranden som ligger utanför det maskinella systemet.

Skatteverkets utlämnandeverksamhet är redan i dag omfattande och resurskrävande. JO har beskrivit verksamheten som närmast industriell till sin omfattning (se JO:s protokoll 2970–2026). Mot den bakgrunden är det svårt att överblicka de fulla konsekvenserna av att ytterligare aktörer får möjlighet att begära ut uppgifter ur registret, särskilt eftersom Skatteverket har erfarenhet av att andra myndigheter inför regelmässiga rutiner för att begära uppgifter när sådana möjligheter finns. Under 2025 skedde ungefär 470 000 förfrågningar i

det nuvarande konto- och värdefackssystemet från de åtta anslutna myndigheterna. Det finns därför en påtaglig risk att möjligheten för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor att få del av uppgifter ur registret över tid leder till en mycket omfattande manuell hantering.

Skatteverket bedömer därför att förslaget kan kräva ökade resurser för handläggning av utlämnandefrågor, behörighetsadministration, loggning, uppföljning, säkerhetsarbete och anslutning av myndigheter till systemet. Detta kan i förlängningen få påverkan på kärnverksamheten om inte Skatteverket får tillskott av extra medel. Konsekvenserna bör analyseras närmare i det fortsatta lagstiftningsarbetet, både i fråga om kostnader och i fråga om påverkan på Skatteverkets möjlighet att upprätthålla en rättssäker och effektiv utlämnandehantering.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Fredrik Rosengren och föredragits av rättslige experterna John Sjögren, Olof Sundin och Ulrika Ljung. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Gunilla Åsenius, rättschefen Michael Erliksson, enhetschefen Pia Gustafsson och sektionschefen Caroline Frydlinger.

Fredrik Rosengren