

2026-03-20

Finansdepartementet  
Skatte- och tullavdelningen, Enheten för  
skatteförfarande och tullfrågor

[fi.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:fi.remissvar@regeringskansliet.se)  
[charlotta.wesslau@regeringskansliet.se](mailto:charlotta.wesslau@regeringskansliet.se)

## Remittering av hemställan från Skatteverket om elektronisk inlämning av uppgifter om kupongskatt och möjlighet att förelägga

Finansdepartementet har remitterat en hemställan från Skatteverket. Skatteverket föreslår bland annat att det ska införas en möjlighet i Kupongskattelagen (23 b, 23 c §§) för Skatteverket att förelägga den som är eller kan antas vara bokföringsskyldig enligt bokföringslagen att lämna uppgift om en rättshandling med någon annan. Ett föreläggande ska avse förhållanden som är av betydelse för kontroll av att annan än den som föreläggs, har fullgjort en skyldighet att lämna uppgifter enligt kupongskattelagen.

Den föreslagna lagtexten är en kopia av bestämmelsen om tredjemansföreläggande i 37 kap. 9 § skatteförfarandelagen (SFL), till vilken Skatteverket hänvisar. Bestämmelsen har tidigare lyfts av Bankföreningen till Finansdepartementet som en otydlig och föråldrad bestämmelse som ger upphov till tolknings- och tillämpningsproblem. Tolkningen av bestämmelsen har även varit föremål för en tidsmässigt lång dialog mellan Bankföreningen och Skatteverket. Frågan om tolkning är för närvarande föremål för prövning i flera mål i Kammarrätten i Stockholm. Skatteverket har i en skrivelse till Bankföreningen meddelat att myndigheten avser att driva frågan om tolkningen till Högsta Förvaltningsdomstolen.

Det följer av legalitetsprincipen att det måste finnas en tydlig och klar formulering och tillämpning av normer inom förvaltningsrättsområdet. Det framstår som mycket olyckligt att i kupongskattelagen införa en bestämmelse med en ordalydelse som redan på förhand är känd för en sådan otydlighet att tolkningshjälp från domstol har bedömts som nödvändig.

För att skapa en rättssäker, förutsägbar och proportionerlig bestämmelse, bör en noggrann analys göras av hur tredjemansföreläggande ska utformas så att lagtexten faktiskt uppfyller de legala kraven på tydlighet, förutsägbarhet och proportionalitet. Promemorian och den föreslagna formuleringen tillgodoser inte dessa krav.

Vid införande av nya bestämmelser om tredjemansförelägganden har utförliga analyser och avväganden gjorts i förhållande till bland annat proportionalitetsprincipen, integritetsintressen och uppgiftsminimering. Lagstiftaren och regeringen har därvid tydligt avgränsat tredjemansföreläggandena till att avse namngiven persons handlingar gentemot banken. Lagstiftaren har vidare angivit att uppgifter som inhämtas ska vara nödvändiga för att myndigheten ska kunna utöva sin kontroll (se bland annat 10 § lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten). Bankföreningen anser att bestämmelsen i 37:9 SFL och därmed den föreslagna formuleringen i kupongskattelagen inte kan anses uppfylla de krav som bör kunna ställas på en modern lagstiftning när det gäller såväl legalitetsprincipen som proportionalitetsprincipen där bland annat en avvägning av skyddet för den personliga integriteten ska beaktas. Ett införande av en bestämmelse om tredjemansföreläggande i kupongskattelagen bör därför formuleras i linje med motsvarande bestämmelser om tredjemansförelägganden som införts i till exempel lagen om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

Bankföreningen föreslår att bestämmelsen 23 c § kupongskattelagen förtydligas enligt följande.

<p>23 b § Skatteverket får förelägga den som är eller kan antas vara bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078) eller som är en annan juridisk person än ett dödsbo, att lämna uppgift om en rättshandling med någon annan. Föreläggandet ska avse förhållanden som är av betydelse för kontroll av att annan än den som föreläggs har fullgjort en skyldighet att lämna uppgifter enligt denna lag.</p> <p>Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart.</p>	<p>23 b § Skatteverket får förelägga den som är eller kan antas vara bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078) eller som är en annan juridisk person än ett dödsbo, att lämna uppgift om en rättshandling <i>som denne har eller har haft med en namngiven fysisk eller juridisk person</i>. Föreläggandet ska <i>vara motiverat och avse uppgift som är nödvändig</i> för kontroll av att annan än den som föreläggs har fullgjort en skyldighet att lämna uppgifter enligt denna lag.</p> <p>Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart.</p>
---	---

### **Bakgrund till kravet på förtydligande**

Bestämmelsen i 37 kap. 9 § SFL har visat sig vara en otydlig och ingripande lagregel. Frågan om tolkning av bestämmelsen har varit en återkommande fråga vid Bankföreningens dialog med Skatteverket sedan i vart fall ett halvt decennium. De tolkningsproblem som uppstått rör bland annat bestämmelsens räckvidd och omfattning.

De senaste åren har Skatteverket utvidgat sin tolkning och användning av 37 kap 9 § SFL på bekostnad av skyddet för den enskildes integritet. En bestämmelse som ger en myndighet rätt att förelägga en enskild att lämna uppgifter, utgör i förening med vite en tvångsåtgärd. Om en bestämmelse om föreläggande och vite är oklar ska denna tolkas till den enskildes fördel. Lagkrav som innebär en tvångsåtgärd ska vara tydliga, specifika och praktiskt möjliga att följa. En extensiv lagtolkning gör att legalitetsprincipens praktiska betydelse som begränsning av den offentliga makten minskar. Det finns flera exempel från Högsta förvaltningsdomstolen där domstolen, vid otydlighet, har tolkat förelägganderegler inom andra förvaltningsrättsliga områden till den enskildes fördel. I fråga om förelägganden från Skatteverket har Högsta förvaltningsdomstolen fastslagit att förelägganden och tvångsåtgärder för enskilda ska tolkas restriktivt och att denna princip väger tyngre än den eventuella nyttan Skatteverket kan ha av uppgifterna (se bland annat HFD 2021 ref 23, RÅ 1987 not. 786, RÅ 2010 ref. 66 och HFD 2016 ref. 46). Bankföreningen anser att oklarheterna som kan kopplas till tolkningen av 37 kap. 9 § SFL och därmed förslaget till en ny bestämmelse i kupongskattelagen kan medföra en nackdel för enskild som synes stå i strid med lagtextens ordalydelse, förarbeten och praxis.

I dialogen med Skatteverket har framkommit att myndigheten anser att 37 kap. 9 § SFL ger myndigheten befogenhet att i sin beskattningsverksamhet inhämta omfattande och känsliga uppgifter om privatpersoner genom tredjemansföreläggande. Det är fråga om att Skatteverket önskar mer omfattande information än vad Polisen och andra brottsbekämpande myndigheter har rätt att inhämta när de utreder misstanke om brott (se bland annat prop. 2025/26:126 om uppgiftsskyldighet för e-legitimationsföretag). Idag är förelägganden till bankerna från Skatteverket med stöd av 37 kap. 9 § SFL i många fall omfattande framför allt avseende information om kunders användning av BankID, såväl i mängd som i tidsspann. Det kan exempelvis avse hur en person använder sitt BankID, dels i förhållande till den bank som föreläggandet riktar sig till, men även kundens all annan användning av sitt BankID. Det kan exempelvis röra sig om information om var kunden befinner sig vid användning av sitt BankID och/eller vilka övriga webbplatser kunden loggar in på. Därigenom kan myndigheten i detalj kartlägga en persons liv och rörelsemönster (geopositionering). Uppgifterna kan även innefatta känsliga personuppgifter som exempelvis att kunden loggat in på sitt politiska partis hemsida eller sitt fackförbunds hemsida. Kartläggningen möjliggör även för Skatteverket att kartlägga andra känsliga uppgifter som sexuell läggning, religion,

sjukdomar med mera allt beroende på hur kunden använder sitt BankID. Det bör här noteras att denna typ av information har inte Polisen och andra brottsbekämpande myndigheter laglig rätt att inhämta genom tredjemansföreläggande när de utreder misstanke om brott. Detta trots att polisen och andra brottsbekämpande myndigheter har mer långtgående befogenheter och tillgång fler typer av tvångsmedel att inhämta information från enskilda än övriga myndigheter.

Skatteverket lyfter i promemorian behovet av kontrollmöjligheter för att bland annat se förekomsten av skatteundandragande och bedrägerier. Det bör här noteras att Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet drivs vid myndighetens Brottsbekämpandeavdelning som består av brottsutredande verksamhet och underrättelseverksamhet. Detta bör enligt Bankförbundet inte sammanblandas med Skatteverkets verksamhet med beskattning och taxering. Skatteverket har, när myndigheten agerar som brottsbekämpande myndighet, redan möjlighet att inhämta information från banker med stöd av 1 kap. 10 b § lagen om bank- och finansieringsrörelse, om uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Denna rätt är avgränsad till uppgifter om enskildas förhållanden till företaget.

I den föreslagna 23 b § kupongskattelagen, som har 37 kap. 9 § SFL som förebild, anges bland annat att det ska vara fråga om "uppgift om en rättshandling". Begreppet "uppgift om en rättshandling" har i förelägganden från Skatteverket ansetts omfatta även "Uppgifter ([...]) kopplade till någon rättshandling". Uppgift om en rättshandling skulle därmed inbegripa även efterföljande rättshandlingar och alla uppgifter som "rör" en ursprunglig rättshandling. Även om begreppet rättshandling finns inte definierat i SFL bör begreppet inte ges någon annan innebörd än den gängse, det vill säga ingående av avtal, utställande av fullmakt, betalningar, uppsägningar och reklamationer eller liknande. Vad som är en rättshandling bestäms utifrån vad som rent juridiskt utgör en rättshandling. En rättshandling är inte oändlig utan har en början och ett slut. Efterföljande rättshandlingar är separata och ska bedömas för sig. Det finns därför skäl att förtydliga att ett tredjemansföreläggande i kupongskattelagen ska avse en rättshandling och inte uppgifter kopplade till en rättshandling.

I förslaget till ett tredjemansföreläggande i kupongskattelagen anges, på samma sätt som i 37 kap. 9 § SFL, att det ska vara fråga om rättshandling med någon annan. När det gäller tolkningen av begreppet rättshandling med någon annan har Skatteverket i en skrivelse till Bankförbundet, den 24 november 2021, påpekat att en rättshandling inte behöver ha ingåtts mellan den som föreläggs och den person som ska kontrolleras, utan det kan vara en rättshandling mellan vem som helst.

I detta avseende bör Rättssäkerhetskommitténs betänkande, SOU 1993:62, som regeringen hänvisade till i prop. 1993/94:151, beaktas. Där framgår att ett föreläggande att komma in med uppgifter för kontroll av annans deklara-tions- och uppgiftsskyldighet knyts till förekomsten av en rättshandling mellan tredje man (banken) och annan. Någon ändring av detta förhållande synes inte ha varit avsikten, utan tvärt om framstår det som att avsikten har varit att bibehålla den ursprungliga omfattningen av tredjemansföreläggandet. Detta kan utläsas av bland annat prop. 2010/11:165 s. 855, där det anges att den ursprungliga bestämmelsen om tredjemansföreläggande, 3 kap. 50 a § lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter (GLSK), innebär att fysiska personer som är bokföringsskyldiga och juridiska personer kunde föreläggas att lämna kontrolluppgift för kontroll av rättshandling mellan den som förelades och annan person. Såvitt framgår finns inget uttalande i förarbetena till 37 kap. 9 § SFL, som anger att omfattningen av ett tredjemansföreläggande ska kunna utsträckas till att omfatta även annan rättshandling än en rättshandling mellan den som förelagts och en annan person. Däremot framgår tydligt av det synsätt som tillämpas vid framtagande av tredjemansförelägganden i exempelvis 10 § lag (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten, 1 kap 10 b § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, förslag om uppgiftsskyldighet för e-legitimationsföretag prop. 2025/26:126 sid 17 ff. samt förslag om uppgiftsskyldighet för kreditinstitut i förhållande till Arbetsförmedlingen, SOU 2025:74 att ett föreläggande ska avgränsas till en rättshandling mellan den förelagde och en annan person. Det finns därför anledning att även i detta avseende förtydliga tredjemansföreläggandet i kupongskattelagen så att det tydligt framgår att det ska vara fråga om en rättshandling mellan den som förelagts och en namngiven fysisk eller juridisk person.

I dialogen med Skatteverket har Bankföreningen även lyft vikten och behovet av att myndigheten bör motivera sina förelägganden mer utförligt, dvs. att de efterfrågade uppgifterna är av betydelse för myndighetens kontroll i visst avseende. Detta har Skatteverket inte ansett nödvändigt. Förelägganden saknar idag motivering utöver en upprepning av lagtexten i 37 kap. 9 § SFL. Inte heller på särskild förfrågan från bankerna om förtydliganden lämnar Skatteverket annan motivering till sina förelägganden. Samtidigt åligger det den förelagda (banken) att bedöma om uppgifterna kan lämnas ut i enlighet med bland annat proportionalitetsprincipen, sekretessbestämmelsen i bank- och finansieringsrörelselagen och GDPR. Detta är en omöjlig uppgift i avsaknad av information. Andra myndigheter motiverar sina tredjemansförelägganden gentemot bankerna med ärendespecifika och konkreta formuleringar vid behov. Samma motiveringsplikt bör åläggas Skatteverket bland annat i syfte att undvika skrivningar av karaktären "all övrig information" eller "all mailkonversation".

Sammantaget anser Bankföreningen att den föreslagna ändringen i kupongskattelagen i nu aktuellt avseende måste föregås av en mer djupgående

analys där bland annat proportionalitetsprincipen (konsekvenserna för den enskildes integritetsintresse) bör beaktas liksom en bedömning av nödvändigheten av att en så vid reglering införs i lagen, dvs är den föreslagna åtgärden är den minst ingripande för att nå syftet (i detta fall att kontrollera att någon fullgjort uppgiftsskyldigheten enligt kupongskattelagen). I denna analys måste även beaktas hur bestämmelsen i 37 kap. 9 § SFL tillämpas i dag. Såväl proportionalitetsprincipen som skyddet för den personliga integriteten i regeringsformen samt i artikel 8 i Europakonventionen och i artikel 7 i EU:s rättighetsstadga synes vid framtagandet av denna typ av regler ha vägt tungt. I detta sammanhang kan även noteras ett beslut från Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter som rör rätten till respekt för privatlivet i förhållande till skattemyndighetens insamling av information om kunden från ett finansiellt företag, (Ferrieri och Bonassisa mot Italien, application no. 40607/19 and 34583/20).

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg