

2024-01-11

Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet

ju.L4@regeringskansliet.se

Remittering av betänkandet **Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel (SOU 2023:69)**

Svenska Bankföreningen ser generellt positivt på att relevanta myndigheter och finansiella företag, när så är befogat ges möjlighet att utbyta information i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka att kriminella element utnyttjar systemen för brottsliga syften. Även om det är angeläget att bekämpa olika former av brott är det likaså angeläget att så långt möjligt värna den personliga integriteten och inte minst allmänhetens förtroende för den statliga förvaltningen och de finansiella systemen. Bankföreningen begränsar sitt yttrande till förslaget om uppgiftsskyldighet för vissa finansiella företag.

I betänkandet påpekas att flera av de brottsbekämpande myndigheterna har påtalat särskilda behov av utökad tillgång till finansiella uppgifter på underrättelsestadiet. Det kan noteras att det i betänkandet föreslås införas en skyldighet i lag för alla myndigheter, inklusive kommuner och regioner, att lämna vissa uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Därigenom kommer brottsbekämpande myndigheter att få utökad tillgång till information om enskilda individer i underrättelsestadiet från relevanta myndigheter.

Regeringen har under hösten informerat om att den har eller avser att vidta åtgärder för att dels bekämpa den grova och organiserade brottsligheten, dels motverka brottslighet i det finansiella systemet i syfte att bland annat öka tryggheten och möjliggöra att fler brott utreds och lagförs. När det gäller informationsdelning för att motverka och förhindra brott kan följande noteras.

- Vid årsskiftet inrättas Utbetalningsmyndigheten som ska motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott i välfärdssystemen. En underrättelseskyldighet införs för Utbetalningsmyndigheten i förhållande till de myndigheter som beslutat om en utbetalning. Likaså införs en skyldighet för statliga myndigheter och andra aktörer, exempelvis banker, att i vissa fall lämna uppgift till Utbetalningsmyndigheten. I betänkandet (SOU 2023:69) föreslås en skyldighet för Utbetalningsmyndigheten att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter.



- En rad myndigheter ges i lagstiftning rätt att begära information från bland annat banker om kunders mellanhanden med banken för olika typer av kontroller hänförliga till den enskilde. Sådana bestämmelser finns exempelvis i skatteförfarandelagen (2011:1244), socialförsäkringsbalken (2010:110) och utsokningsbalken (1981:774).
- Finansiella företag och andra aktörer ska enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, om skälig grund finns att misstänka penningtvätt eller finansiering av terrorism eller att egendom annars härrör från brottslig handling, rapportera uppgifter om alla omständigheter som kan tyda på detta till Polismyndigheten (Finanspolisen) utan dröjsmål. Av Finanspolisens årsrapport för 2022 framgår att berörda företag sammanlagt skickade in 45 113 misstankerapporter till Finanspolisen, varav bankerna stod för 75 procent av antalet rapporter. Finansiella företag har även, enligt samma lag, en uppgiftsskyldighet gentemot Säkerhetspolisen och Polismyndigheten, om uppgifterna behövs för en utredning om penningtvätt eller finansiering av terrorism.
- Den 1 juli 2022 trädde lagen (2022:613) om finansiell information i brottsbekämpningen i kraft. I lagen finns bestämmelser om utbyte av finansiell information och finansiell analys för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra vissa brott. Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och Tullverket har av regeringen bedömts berättigade att begära sådan information från Finanspolisen.
- I rörelselagarna för finansiella företag finns bestämmelser som anger att till exempel ett kreditinstitut är skyldigt att lämna ut uppgifter om enskildas förhållande till institutet om det under förundersökning begärs av förundersökningsledare eller åklagare (se till exempel lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse).
- Ytterligare möjligheter att få tillgång till finansiell information och analys utreds även inom kommittédirektiv 2022:76 (EU:s lagstiftningspaket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism), där den särskilda utredaren ska överväga om tillgången för brottsbekämpande myndigheter till penningtvättsregistret ska utökas.

Sammantaget kan således noteras att det enligt befintlig eller föreslagen reglering redan finns goda, och sannolikt kommer det framgent att finnas ännu fler rättsliga möjligheter för brottsutredande myndigheter att få del av information om enskildas förhållande till banken, både vid inledd förundersökning, dvs i utredningsstadiet samt i det tidigare skedet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, dvs i underrättelsestadiet. Det synes därmed vara sannolikt att den information som brottsutredande myndigheter önskar få del av redan finns hos en eller flera av de myndigheter, inklusive Finanspolisen, som ska lämna information till övriga enheter inom Polismyndigheten och till övriga brottsbekämpande myndigheter.

I betänkandet (SOU 2023:69) föreslås en ändring i 1 kap. 11 och 12 §§ lagen om bank- och finansieringsrörelse.

Ändringen av 1 kap 11 § lagen om bank- och finansieringsrörelse innebär att namngivna myndigheter ska ges rätt att begära information från kreditinstitut om kunders förhållande till institutet om uppgifterna behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse eller mer. Bestämmelsen är vag och otydlig. Det kan till exempel konstateras att bestämmelsen inte avgränsar när ett underrättelseärende ska anses inlett som ger de brottsbekämpande myndigheterna rätt att begära in informationen. Såsom texten nu är skriven kan mycket väl t.ex. Skatteverket inom ramen för sin skattekontroll begära in uppgifter med stöd av 1 kap. 11 § lagen om bank- och finansieringsrörelse i syfte att förebygga eller förhindra missförhållanden inom skatteområdet, missförhållanden som i något skede i framtiden skulle kunna medföra risk för ett brott som innehåller fängelse i straffskalan. För att undvika missförstånd och klargöra att det enbart är Skatteverkets skattebrottsenhet som ska ha möjlighet att begära uppgifter enligt bestämmelsen, bör ett förtydligande göras i författningskommentaren. I praktiken innebär dock förslaget att myndigheter kan begära information på mycket oprecisa och vaga grunder utan konkreta brottsmisstankar. Det kan därför med fog ifrågasättas om en sådan vagt formulerad bestämmelse står i rimlig proportion till kravet på rättssäkerhet och den enskildes fri- och rättigheter som dessa kommer till uttryck i Europakonventionen¹, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och Regeringsformen (1974:152). Den föreslagna uppgiftsskyldigheten kommer att medföra en omfattande personuppgiftsbehandling för berörda institut som inte motiveras av tillräckligt starka skäl. Bankföreningen ifrågasätter om behoven av att utföra den beskrivna personuppgiftsbehandlingen som anges av de brottsbekämpande myndigheterna verkligen är proportionerlig i förhållande till syftena.

Ett kreditinstitut får inte obehörigen röja kundinformation vilket innebär att institutet behöver säkerställa att en begäran från en myndighet har stöd i lag. Vaga och oprecisa bestämmelser riskerar att skapa problem med gränsdragningen i förhållande till banksekretessreglerna, vilket i sin tur skapar problem i dialogen mellan institutet och myndigheten. Det förekommer diskussioner mellan banker och myndigheter redan idag vad gäller omfattningen av myndigheternas frågerätt i förhållande till gränsdragningsfrågor rörande uppgifter som omfattas av banksekretess. Sådana diskussioner uppstår inte sällan på grund av otydligheter i lagstiftningen, primärt till följd av att det är otydligt under vilka förutsättningar och i vilken omfattning myndigheterna får begära ut information. Detta skapar oönskade konsekvenser i form av exempelvis längre tid från det att myndigheten efterfrågar

¹ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.



information till det att den får del av den. Det är därför av stor vikt att den lagstiftning som etableras på det här området är så tydlig att sådana oklarheter kan undvikas.

Regler som öppnar upp för krav som grundar sig på myndigheternas vaga underrättelsemissstankar om enskilda personer, riskerar också att underminera allmänhetens förtroende för såväl myndigheterna som de finansiella systemen. Förtroende är en viktig faktor för den finansiella sektorn. Om kunden inte vågar lämna ifrån sig tillräcklig eller korrekt information till finansiella institut kommer detta att medföra problem, dels i form av att kunden kan få problem med att erhålla och nyttja finansiella produkter och tjänster, dels kan det också innebära en ökad risk för att systemen används för brottsliga syften.

Vidare kan det ifrågasättas om behovet av information från kreditinstitut i underrättelsestadiet kan tillgodoses genom den information som brottsbekämpande myndigheters underrättelseavdelningar, redan idag kan erhålla internt från den egna utredningsavdelningen inom myndigheten och av andra myndigheter i avvaktan på att ett ärende blir föremål för förundersökning. Det finns som utgångspunkt ingen sekretessgräns mellan en myndighets underrättelse- och utredningsavdelningar som skulle kunna försvåra en sådan informationsdelning. Ytterligare möjligheter finns för samtliga brottsbekämpande myndigheter att tillämpa den befintliga bestämmelsen i lagen om bank- och finansieringsrörelse, när en förundersökning väl är inledd.

Sammantaget anser Bankföreningen att varken behovet eller konsekvenserna av den föreslagna ändringen är tillräckligt belysta för att kunna läggas till grund för den föreslagna ändringen i 1 kap. 11 § lagen om bank- och finansieringsrörelse.

Avseende andra stycket i ändringen av 1 kap. 12 § lagen om bank- och finansieringsrörelse vill Bankföreningen framhålla att det ytterst sällan görs gällande att sekretessbelagda uppgifter om kunder lämnas ut på ett obehörigt sätt, vilket visar att kreditinstitutens nuvarande rutiner för att hantera kunduppgifter och respektera banksekretessen är väl utformade och har tillämpats på ett väl avvägt sätt under lång tid. De skäl som framförs i promemorian för ett straffrättsligt ansvar är därför, enligt Bankföreningens uppfattning, inte tillräckliga för att motivera en så stor och ingripande ändring. Förslaget skulle dessutom få stora negativa konsekvenser för den dagliga bankverksamheten, eftersom ett straffrättsligt ansvar skulle framtvunga mer omfattande sekretessprövningar rörande obehörighetsrekvisitet. Det ska också understrykas att ett skadeståndsansvar för banken liksom arbetsrättsliga åtgärder mot anställda alltjämt kan aktualiseras om det sker ett obehörigt utlämnande av uppgifter.

Banksekretess är en avgörande förutsättning och ett fundament för en banks hela affärsverksamhet. Bankernas verksamhet är uppbyggd på att kunderna har förtroende för att bankerna inte obehörigen lämnar ut uppgifter om kundernas



ekonomiska förhållanden. Om detta skulle inträffa får det stora negativa effekter på bankens anseende. Bankerna och deras anställda lägger därför stor vikt vid att uppfylla sekretessregler.

Insikten om sekretessens avgörande betydelse för institutens förtroende hos kunder och allmänhet är mycket väl förankrad i såväl bankernas styrelser och affärsledningar, som hos de anställda. I bankverksamheten förekommer dagligen många olika sekretessavvägningar där de bankanställda måste avgöra om utlämnande är obehörigt eller inte. Det inträffar praktiskt taget aldrig att dessa bedömningar ifrågasätts och att det görs gällande att banksekretessen överträds. De relativt få domar som finns från högre instanser visar också på att det görs korrekta bedömningar och att den nuvarande regleringen är tillräcklig. Det finns ett omfattande internt regelverk för de bankanställda i form av instruktioner, utbildningar och information samt sekretessförbindelser i anställningsavtalet för att säkerställa att banksekretessen upprätthålls. Om en anställd bryter mot det interna regelverket får den anställde normalt en skriftlig varning och information om att ett upprepat handlande kan leda till uppsägning.

Enligt Bankföreningens uppfattning måste ett förslag om kriminalisering av ett visst beteende baseras på ett konstaterat och påvisat behov och inte införas utan vare sig behovs- eller konsekvensanalys. Bankföreningen motsätter sig därför att en kriminalisering av tystnadsplikten införs i lagen om bank- och finansieringsrörelse.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg

Åsa Arffman