

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över promemorian Genomförande av 2018 års ändringsdirektiv till EU:s fjärde penningtvättsdirektiv

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I remissen föreslås en ny lag om ett nationellt system för myndigheters tillgång till uppgifter om enskildas konton och bankfack hos vissa finansiella företag samt ändringar i

- lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet,
- lagen (2004:46) om värdepappersfonder,
- lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse,
- lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet,
- lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,
- offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
- lagen (2010:751) om betaltjänster,
- försäkringsrörelselagen (2010:2043),
- lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder,
- lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter,
- lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och
- lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän.

Utöver direktivets krav föreslås dels att Säkerhetspolisen ska få samma frågerätt som Finanspolisen, dels att Säkerhetspolisen, Skatteverket och Kronofogden ska få tillgång till det nationella systemet (mekanismen). Utöver direktivets krav föreslås även att mekanismen ska omfatta alla konton som tillhandahålls av finansiella företag som bedriver inlåningsverksamhet och omfattas av lagen (1995:1571) om insättningsgaranti eller lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet.

Den nya lagen föreslås träda ikraft den 10 september 2020. Bestämmelsen i lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering föreslås dock träda i kraft den 1 juli 2020 medan övriga författningsändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges att förslagen till författningsändringar är nödvändiga för ett fullständigt genomförande i svensk nationell rätt av kraven i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843 om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt

eller finansiering av terrorism, och om ändring av direktiven 2009/138/EG och 2013/36/EU, förkortat ändringsdirektivet.

I remissen anges enligt den nuvarande ordningen vänder sig Säkerhetspolisen till Finanspolisen med en motiverad begäran när den önskar få ut information från en verksamhetsutövare eller den som bedriver eller under de senaste fem åren har bedrivit penninginsamling för humanitärt, välgörande, kulturellt eller annat allmännyttigt ändamål. Om Säkerhetspolisen kan vända sig direkt till verksamhetsutövaren skulle tiden för hanteringen av en förfrågan kunna förkortas. Det framgår att en frågerätt skulle underlätta Säkerhetspolisens samarbete med utländska säkerhets- och underrättelsetjänster, eftersom informationsutbyten i sådana samarbeten ofta omfattas sekretess vilket gör att Finanspolisen inte kan pröva om de rättsliga förutsättningarna är uppfyllda. Mot bakgrund av de senaste årens händelser kopplade till terrorism samt denna brottslighets allvarliga karaktär och möjliga stora konsekvenser får det anses motiverat att ge Säkerhetspolisen ytterligare ett verktyg för att på ett så effektivt sätt som möjligt utföra sitt uppdrag när det gäller arbetet mot finansiering av terrorism. Därför bör Säkerhetspolisen ges samma frågerätt som Finanspolisen.

Det framgår att enligt ändringsdirektivet ska endast bank- och betalkonton med Iban-nummer omfattas av mekanismen. Iban är ett internationellt betalkontonummer som identifierar ett enskilt betalkonto. Det föreslås dock att även andra konton ska omfattas av mekanismen. Det framgår att kravet på Iban skulle göra det möjligt att använda sig av andra konton och på så sätt enkelt kringgå mekanismen. Därför föreslås att även konton hos finansiella företag där medel kan placeras under en tid, det vill säga olika typer av sparkonton samt konton för värdepapper och fonder, ska ingå i mekanismen. Om ett konto eller annan typ av funktion är avsett för att genomföra betalningar, överföringar eller placering av medel bör det således ingå i mekanismen oavsett vilken benämning kontot eller funktionen har. I den utsträckning en kontoliknande funktion hos en leverantör av växlingstjänster mellan virtuella valutor och fiatvalutor eller tillhandahållare av plånböcker för virtuella valutor innebär inlåning som omfattas av lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet bör en sådan funktion omfattas av mekanismen.

Det framgår att det är inte endast för ändamål kopplat till bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som det finns behov av att använda mekanismen. Ett genomförande helt i enlighet med ändringsdirektivets minimireglering skulle hindra Finanspolisen från att använda sig av personuppgifterna i mekanismen för andra ändamål än bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, vilket också gäller andra brottsbekämpande myndigheter. Det framgår att tillgång till uppgifter i mekanismen bör ges för myndigheter som i dag har en motsvarande frågerätt, som Finanspolisen, Säkerhetspolisen, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Därigenom får myndigheterna ett verktyg för att på ett mer effektivt sätt ta del av uppgifter som den redan har rätt till.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Av remissen framgår att förslagsställaren gjort överväganden om huruvida mekanismen ska utgöras av ett traditionellt register eller genom ett datasöksystem. I konsekvensutredningen anges att ett register, som bygger på att de verksamhetsutövare som tillhandahåller bank- och betalkonton får rapportera in uppgifter till mekanismen, skulle innebära att en betydligt större administrativ börda både för verksamhetsutövarna och för Skatteverket, vilket i sin tur innebär ökade kostnader för dessa. Förutom att ett sådant alternativ sannolikt skulle innebära högre kostnader för både de finansiella företagen och de myndigheter som skulle ha att hantera mekanismen, riskerar det också att medföra att större risker för den personliga integriteten och att sämre kvalitet på uppgifterna som rapporteras, eftersom de kan omfattas av viss fördröjning då de inte hämtas direkt från de finansiella företagen.

Förslagsställaren bedömer att ett datasöksystem innebär ett betydligt mindre intrång i den personliga integriteten för enskilda samtidigt som systemet är resurssparande både för de myndigheter som har att utnyttja det och den myndighet som har att administrera det. Den omfattande personuppgiftsbehandling som ett traditionellt register kräver är därmed inte nödvändig för att uppnå ändamålet med behandlingen. Dock bedöms att mekanismen kan bestå av ett traditionellt register i undantagsfall, exempelvis för företag som är små och endast erbjuder ett fåtal konton, inte har möjlighet att tillhandahålla de tekniska lösningar eller göra de anpassningar som krävs för att elektroniskt skicka information om innehav av konton till mekanismen. Eftersom ett register inte kan innehålla helt uppdaterade uppgifter ger det vidare ett sämre underlag för de myndigheter som kan få åtkomst till uppgifterna. Det bör därför endast i yttersta undantagsfall vara aktuellt att bevilja en möjlighet att lämna uppgifter manuellt till mekanismen. Undantag skulle t.ex. kunna göras under en övergångsfas när det finansiella företaget behöver ytterligare tid för att utifrån sin befintliga verksamhet genomföra de åtgärder som krävs för att kunna tillhandahålla uppgifterna direkt, omedelbart eller elektroniskt eller när företaget riskerar att inte kunna driva sin verksamhet vidare om kraven på teknisk anslutning upprätthålls. Det förhållandet att ett företag inte har den information som ska finnas tillgänglig lagrad på automatiserad väg kan inte heller i sig innebära skäl för att göra undantag från skyldigheten att ansluta sig till mekanismen. Information till ett separat register bör också skickas med relativt tät frekvens, med endast några dagars mellanrum, för att registret ska kunna hållas uppdaterat.

Ändringsdirektivet kräver att uppgifter om öppningsdatum ska finnas tillgängliga och sökbara genom mekanismen. Förslagsställaren bedömer att öppningsdatum för äldre konto inte torde vara av någon större betydelse. En sådan uppgift anges kunna vara svår att få fram, exempelvis på grund av att uppgifterna förvaras mer eller mindre ostrukturerat i ett dokument i ett bergum. I sådana fall är det inte rimligt att kräva att uppgifterna hämtas in kan det accepteras att sådana uppgifter saknas. Med hänsyn till syftet med mekanismen torde ett sådant avsteg från direktivet vara acceptabelt.

Ändringsdirektivet ger medlemsstaterna en möjlighet att kräva att ansvariga enheter säkerställer att den första betalningen ska genomföras genom ett konto i kundens namn hos ett kreditinstitut som omfattas av standarder för kundkännedom som inte är mindre tillförlitliga än de som fastställts i ändringsdirektivet. Det anges att emellertid innebär åtgärder för kundkännedom som i övrigt följer av ändringsdirektivet att en tillräcklig utredning ska genomföras av en kund som är etablerad i ett högriskredjeland och affärsförbindelsen eller transaktionen. Mot bakgrund av de krav på kännedom om kunden och relationen som därigenom ställs bedöms det inte vara angeläget att därutöver även kräva att den första betalningen ska genomföras på det angivna sättet. Bestämmelser som gör sådan reglering möjlig behöver därför inte införas. Detta hindrar emellertid inte att kreditinstitut från att själva kräva att en transaktion genomförs på ett visst sätt.

Vidare framgår att alternativet att inte genomföra denna reglering, skulle innebära en risk för att kommissionen i så fall skulle stämna Sverige.

Regelrådet gör följande bedömning. Av redovisningen ovan och redovisningen av bakgrund och syfte framgår vilka alternativa lösningar som övervägts och vilka effekterna blir om ingen reglering kommer till stånd. Regelrådet anser att redovisningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer tillstånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Av remissen framgår att ändringsdirektivet är ett minimidirektiv. I konsekvensutredningen anges att förslagsställaren bedömer att regleringen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU. Det anges att när det gäller mekanismen för information om bank- och betalkonton går den föreslagna regleringen i viss mån utöver vad som krävs enligt ändringsdirektivet, men då har hänsyn också tagits dels till hur Skatteverkets, Kronofogdemyndighetens och andra brottsbekämpande myndigheters arbete skulle kunna effektiviseras, dels till det föreslagna direktivet om förbättringar i tillgången till finansiell information på brottsområdet som, när det är färdigförhandlat, väntas ställa krav som liknar de som utredningen nu föreslår.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att förslaget föreslås i huvudsak träda i kraft i enlighet med vad direktivet kräver. När det gäller speciella informationsinsatser anser förslagsställaren att det blir en fråga för myndigheterna. Förslagsställaren konstaterar dock att representanter för både myndigheter och verksamhetsutövare har deltagit i arbetsgrupper under arbetets gång eller involverats i arbetet genom andra kontakter och därför redan kan anses varit föremål för en speciell informationsinsats.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet anser att redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är tillräcklig. Av redovisningen framgår att det förekommit samråd bland annat med branschorganisationer under framtagandet av de aktuella förslagen. Till speciell informationsinsats räknas inte samråd. Eftersom en konsekvensutredning i princip ska innehålla en bedömning av behov av speciella informationsinsatser, är redovisningen i denna del inte tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Av remissen framgår att vid sidan av banker finns det andra finansiella företag som kan erbjuda betalkonton som skulle kunna vara av intresse i fråga om penningtvätt och finansiering av terrorism. Det framgår att sådana konton skulle kunna finnas hos betaltjänstleverantörer, kreditmarknadsföretag, institut för elektroniska pengar, betalningsinstitut, leverantörer av växlingstjänster mellan virtuella valutor och fiatvalutor samt tillhandahållare av plånböcker för virtuella valutor.

Regelrådet gör följande bedömning: Av redovisningen framgår berörda företag utifrån bransch. Redovisningen är tillräcklig i denna del. Regelrådet anser att redovisningen borde ha innehållit information om berörda företag utifrån antal och storlek. Om detta inte är möjligt, borde det ha angetts.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I remissen framgår att varje år gör de brottsbekämpande myndigheterna cirka 50 000 framställningar om utlämnande av uppgifter av det aktuella slaget och att tidsåtgången för att besvara sådana förfrågningar uppskattas till 2 500–3 175 timmar per år. Det anges att en förfrågan tar i regel 10 till 20 minuter att besvara. Större förfrågningar kan kräva ännu längre tid. Det anges att enligt Svenska Bankföreningen uppskattar Nordea att cirka 12 700 förfrågningar görs per år. Motsvarande uppgifter för SEB är cirka 10 000 förfrågningar. För mindre banker varierar antalet förfrågningar kraftigt enligt Svenska Bankföreningen, från 100 till 3 000 förfrågningar per år. För de stora bankerna är hanteringen av förfrågningar mycket tidskrävande. Därtill kommer ett stort antal förfrågningar från Skatteverket och Kronofogdemyndigheten varje år. I remissen anges att Kronofogdemyndigheten gör flest förfrågningar till bankerna. Det anges att myndigheten under 2017 mottog 273 000 svar på förfrågningar.

Genom att med hjälp av mekanismen få tillgång till uppgifter om var en person har sina konton kan myndigheternas paraplyförfrågningar undvikas och arbetskraftsresurser hos företagen frigöras. Även för de mindre företagen vars verksamheter är mer sårbara, skulle en mekanism innebära att man slipper besvara paraplyförfrågningar. För företagen, som genom det nuvarande systemet sällan får paraplyförfrågningar, skulle visserligen mekanismen kunna innebära ett mer tidskrävande arbete eftersom aktuella myndigheter genom mekanismen skulle få vetskap om konton, som de annars inte skulle få kännedom om, och kräva in uppgifter om dessa från företagen. För branschen i stort skulle dock mekanismen sannolikt innebära tidsbesparingar när det gäller själva hanteringen av förfrågningar.

Regelrådet gör följande bedömning. Av redovisningen framgår uppskattade kvantitativa uppgifter om den tidsbesparing förslaget kan medföra. Regelrådet anser att det hade varit önskvärt att redovisningen innehållit en uppskattat kvantitativ information om de kostnader som motsvarar den uppskattade tidsbesparingen. Det hade också varit önskvärt att redovisningen innehållit tydligare information om huruvida de uppskattade uppgifterna avser konton med Iban-nummer eller om de även inbegriper andra typer av konton som omfattas av förslaget.

Regelrådet finner redovisningen av administrativa kostnader godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

Av remissen framgår att det är sannolikt att ett stort antal sökningar kommer att göras genom mekanismen. Dessa omständigheter innebär att mekanismen behöver vara säker och omfattande. Det framgår att de finansiella företagen måste identifieras för att säkerställa att de uppfyller sina skyldigheter, vilket bland annat omfattar att teckna avtal, att ordna teknisk lösning och att ansluta sig till datasöksystemet. Därtill framgår att det kontinuerligt behöver ske en uppföljning mot anslutna företag för att säkerställa övergripande kvalitet i tjänsten, teknisk uppdatering eller liknande.

Det framgår att anslutningen till mekanismen kommer att kräva vissa initiala insatser i fråga om att bygga gränssnitt och göra anpassningar i de interna systemen för att de finansiella företagen ska kunna göra aktuella uppgifter tillgängliga för datasöksystemet. Det framgår att förslagsställaren bedömer att gällande krav innebär att de finansiella företagen som nu berörs redan i stor utsträckning har de tekniska förutsättningar som krävs för att ansluta sig till mekanismen.

Det framgår att när mekanismen i undantagsfall består av ett traditionellt register, som företag som, t.ex. är små och endast erbjuder ett fåtal konton, kan undantag beviljas i en övergångsfas. Det anges att en ansökan om undantag bör göras hos Skatteverket. Det bör vara möjligt för Skatteverket att ta ut en

avgift för prövningen av en ansökan. Storleken avgiften bör vara möjlig att fastställa av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Det anges att genom att paraplyförfrågningar görs sprids sådan information inte bara till det företag där personen i fråga har konton utan även till flera andra företag vilket i sig innebär ett intrång i den personliga integriteten. Det kan visserligen hävdas att sådan informationsspridning är positiv eftersom det, till exempel i fråga om Finanspolisens förfrågningar, ger företagen skäl att vidta särskilda åtgärder vid sin obligatoriska riskbedömning om personen senare vill bli kund hos företaget. Samtidigt kan en sådan förfrågan innebära stora negativa konsekvenser för den person som frågan gäller om den i det enskilda fallet visat sig vara helt ogrundad efter närmare utredning, något som endast undantagsvis kommuniceras till verksamhetsutövaren.

Regelrådet gör följande bedömning: Av redovisningen framgår att förslaget medför ökade kostnader för berörda företag. Regelrådet anser att redovisningen borde ha innehållit uppskattade kvantitativa kostnader för inrättandet av mekanismen, särskilt för de företag som inte erbjuder Iban-konton men som kommer att omfattas av de föreslagna kraven.

Regelrådet finner redovisningen av andra kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I remissen finns ingen information om påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regelrådet gör följande bedömning. En konsekvensutredning ska i princip innehålla en beskrivning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. Saknas en sådan påverkan ska detta anges och motiveras. Av redovisningen framgår att förslaget medför ökade kostnader för berörda företag och att de kan vara särskilt kännbara för små företag. Regelrådet anser att redovisningen borde ha innehållit information om huruvida förslaget påverkar konkurrensförhållandena för berörda företag, nationellt och internationellt.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har i remissen inte kunnat återfinna något resonemang om att de föreslagna bestämmelserna kan påverka företagen i andra avseenden. Regelrådet har i sin granskning heller inte funnit någon sådan påverkan.

Regelrådet finner en utebliven beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden i detta ärende godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I remissen anges att i yttersta undantagsfall kan mekanismen bestå av ett traditionellt register, exempelvis för företag som, till exempel är små och endast erbjuder ett fåtal konton, inte har möjlighet att tillhandahålla de tekniska lösningar eller göra de anpassningar som krävs för att elektroniskt skicka information om innehav av konton till mekanismen.

Regelrådet gör följande bedömning. Av redovisningen ovan och redovisningen av alternativa lösningar framgår vilka särskilda hänsyn till små företag som övervägts vid reglernas utformning. Regelrådet anser att redovisningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen håller tillräcklig kvalitet i flera avseenden. Dock är redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek samt förslagets påverkan på företagens kostnader och konkurrensförhållanden alltför bristfällig för att Regelrådet ska kunna bedöma förslagets effekter för berörda företag.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 november.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Gidlund.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Per Gidlund
Föredragande